

---

XI LEGISLATURA

---

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

(SEDE REFERENTE)

60.

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 DICEMBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE LUIGI COVATTA

INDICE

---

	PAG.
<b>Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione:</b>	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i> .....	2295, 2298, 2305, 2306, 2311, 2312
Andreotti Giulio .....	2301
Bassanini Franco, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di governo</i> .....	2295
	2297, 2298, 2304, 2306, 2309, 2310, 2312
Bianco Gerardo .....	2312
Covatta Luigi .....	2297, 2304
Labriola Silvano, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di Stato</i> .....	2297, 2298
	2305, 2306, 2310, 2311
Tarabini Eugenio .....	2303, 2304
Zanone Valerio .....	2301
<b>ALLEGATI</b> .....	2313



**La seduta comincia alle 17,15.**

*(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).*

**Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione.**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione.

Ricordo ai colleghi che il testo di tutti gli articoli predisposti dal Comitato ristretto per la parte relativa alla forma di governo è pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta del 1° dicembre 1993.

In allegato al resoconto stenografico della seduta odierna sarà pubblicato il testo degli articoli e degli emendamenti che verranno esaminati oggi.

Passiamo all'esame dell'articolo 92 e degli emendamenti ad esso riferiti.

Do la parola al relatore, onorevole Bassanini.

**FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo.** Per l'articolo 92 posso rifarmi, signor presidente, alle illustrazioni che già ho svolto nelle precedenti sedute della Commissione, in quanto esso rappresenta la norma centrale – se vogliamo il nucleo centrale – della proposta avanzata dal Comitato ristretto in tema di forma di governo.

Riteniamo – e su questo, del resto, fin dall'inizio dei lavori della Commissione ci siamo orientati – che sia opportuno non passare da una forma di governo parlamentare ad una forma di governo presi-

denziale. In altri termini, siamo dell'avviso che non debba essere accolta l'ipotesi o il modello secondo cui l'esecutivo nasce da una legittimazione diversa, parallela e separata rispetto a quella del Parlamento e della maggioranza parlamentare, per cui non risponde al Parlamento e non dipende dalla fiducia ad esso. Abbiamo ritenuto, invece, di dover lavorare, sia pure con disposizioni fortemente innovative, nell'ambito della forma di governo parlamentare, utilizzando quegli istituti che valgono a garantire la stabilità, l'efficacia, l'omogeneità del Governo e della maggioranza che abbiano dato buona prova in ordinamenti di altri paesi.

Riteniamo, quindi, che si debba innanzitutto meglio identificare e rafforzare il ruolo del Primo ministro, come costruttore della compagine di governo e come responsabile primo dell'unità e dell'omogeneità dell'indirizzo politico, attraverso strumenti di cui oggi non dispone, come l'investitura da parte del Parlamento nei confronti del Primo ministro – non del Governo nel suo insieme – e il potere di nomina e di revoca dei ministri, il quale, potendo essere esercitato discrezionalmente dal Primo ministro, costituisce uno strumento potente per mantenere l'omogeneità e l'unità di indirizzo della compagine governativa. Il rapporto di fiducia intercorre quindi con il Governo ma, innanzitutto, con il Primo ministro.

Restando nell'ambito parlamentare, si mantiene il principio per cui il Governo in tanto dura in carica in quanto ha la fiducia delle Camere, ma s'introduce l'istituto della sfiducia costruttiva, il quale comporta, come i colleghi sanno, che la sfiducia al Governo possa essere deliberata soltanto contestualmente all'investitura di

un nuovo Primo ministro, quindi, senza soluzioni di continuità, senza l'apertura di crisi al buio, per così dire.

Naturalmente, non è possibile impedire che una crisi di governo si apra per effetto di eventi rilevanti diversi dalla sfiducia, cioè per dimissioni del Primo ministro o per morte od impedimento permanente del medesimo. In questi casi, si procede ad un nuovo procedimento di investitura del Primo ministro da parte delle Camere, ma ad evitare che le dimissioni del Primo ministro possano essere troppo facilmente utilizzate come strumento per aggirare il meccanismo della sfiducia costruttiva, si stabilisce — ovviamente la questione non si pone nel caso di decesso o di impedimento del primo ministro — che qualora quest'ultimo sia dimissionario non sia immediatamente rieleggibile.

Proponiamo inoltre l'adozione di una struttura del Governo liberamente mutuata da quella dell'esecutivo britannico: proponiamo cioè che accanto al Primo ministro sia previsto un numero limitato di ministri e che la struttura del Governo sia completata con la figura dei viceministri, figura che ha un rilievo ed una portata politica più consistenti di quella degli attuali sottosegretari, sia pure demandando poi alla legge il compito di determinare le attribuzioni e la procedura di nomina e revoca dei viceministri.

Si introduce altresì il principio dell'incompatibilità tra le funzioni di ministro o di viceministro ed il mandato parlamentare; sottolineo che questo istituto va valutato in connessione con la norma che prevede l'introduzione della sfiducia costruttiva, perché quest'ultima tende a dare stabilità al Governo e quindi, per così dire, a stabilire per l'intera legislatura un'alternatività tra l'esercizio del mandato parlamentare e la funzione di membro del Governo.

Vi sono poi disposizioni innovative in materia di delegificazione e di pubblica amministrazione, ma sono contenute negli articoli 95-bis e 97; credo quindi che per quanto concerne l'illustrazione delle linee

generali dell'articolo 92, di cui dobbiamo ora occuparci, quanto detto possa bastare.

Sottolineo che il Comitato ristretto ha esaminato, accanto alle soluzioni ispirate ad un modello schiettamente presidenziale, che ha ritenuto di non dover accogliere, anche l'ipotesi, che in qualche misura è intermedia, dell'elezione diretta del Primo ministro da parte degli elettori, con un meccanismo che mantenga distinte, separate e parallele l'elezione del Primo ministro (quindi del capo dell'esecutivo) e l'elezione del Parlamento.

La maggioranza del Comitato ristretto ha ritenuto di non dover accogliere tale soluzione, che però nelle sue linee generali recepisce molti degli elementi del modello presidenziale (in particolare quello della distinta legittimazione del Parlamento e della sua maggioranza rispetto alla legittimazione dell'esecutivo), non ritenendo opportuno adottare una soluzione che potrebbe portare all'elezione di un Primo ministro e di un Governo non dotati di una maggioranza parlamentare nell'ambito delle Camere, e quindi una soluzione che, volenti o nolenti, respingerebbe verso il sistema presidenziale, dal momento che in un'ipotesi di questo genere inevitabilmente il Governo dovrebbe essere dotato di quei poteri e di quella disciplina dei rapporti con il potere esecutivo che sono caratteristiche del sistema presidenziale.

La convinzione, almeno del relatore, è che l'esperienza di questi ultimi anni abbia messo in luce che le forme di governo presidenziali non presentano oggi in concreto vantaggi rilevanti rispetto a quelle parlamentari, evidenziando la possibilità di una contrapposizione, che può essere anche paralizzante, tra l'esecutivo e il legislativo; e poiché non è possibile, almeno in un ordinamento democratico, pensare di concentrare tutte le funzioni deliberanti in capo all'esecutivo, confinando l'Assemblea parlamentare, la rappresentanza parlamentare in una mera funzione di controllo sull'attività dell'esecutivo, di conseguenza il modello parlamentare può portare ad un Primo ministro e ad un Governo che non sono in grado di ottenere

il necessario concorso del Parlamento e della sua maggioranza per l'adozione dei provvedimenti necessari all'attuazione del programma di Governo.

Quindi, a noi è sembrato, sotto questo profilo, che meglio valesse ispirarsi agli ordinamenti che hanno razionalizzato il sistema parlamentare in modo da garantire efficacia, stabilità e governabilità alle istituzioni (mi riferisco ovviamente, nella stesura che abbiamo seguito, ai modelli tedesco e britannico) piuttosto che cercare soluzioni presidenzialistiche che non sembrano offrire, nel loro rendimento, vantaggi consistenti rispetto ai due modelli che ho ricordato.

Dal modello tedesco viene ripreso, com'è evidente, l'istituto della sfiducia costruttiva, mentre dal modello britannico viene recepita la struttura dell'esecutivo sostanzialmente configurata su tre livelli, quelli del Primo ministro, dei ministri e dei viceministri (quelli che in Gran Bretagna si chiamano gli *junior ministers*). Nell'insieme, tali disposizioni tendono, com'è evidente, a razionalizzare un'ipotesi di Governo di legislatura dotato di una stabile maggioranza parlamentare. Naturalmente, tale modello funziona meglio (ma questa era l'ipotesi di partenza) se i meccanismi elettorali, che non spettava a noi determinare in questa sede e che non sono costituzionalizzati, consentono di disporre, almeno come soluzione normale, di una maggioranza chiara, identificabile e sostanzialmente omogenea, a fronte della quale vi è un'opposizione altrettanto chiara, identificabile e omogenea.

LUIGI COVATTA. Prima che si passi all'esame degli emendamenti presentati, vorrei proporre al relatore una modifica che risponde ad un'esigenza di eleganza linguistica: chiedo cioè, se è possibile, di eliminare dal primo comma l'inciso « in numero non superiore a diciotto » e di inserire all'inizio del terzo comma la seguente frase: « Il numero dei ministri non può essere superiore a diciotto ».

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Signor

presidente, per il momento devo soltanto rivolgere al relatore due domande su due punti che non sono chiari. Il testo presentato dell'articolo 92 (così come quello dell'articolo successivo) non chiarisce chi nomini il viceministro. Se è vero che il viceministro non compone il Governo, che è formato dal Primo ministro e dai ministri, è anche vero che ha funzioni di governo, altrimenti non avrebbe senso parlarne in questa sede e, soprattutto, nella Costituzione. Ebbene, non viene chiarito chi debba nominarlo e non credo tale indicazione possa essere rinviata alla legge ordinaria: quindi bisognerebbe chiarire che tale potere di nomina compete o al *premier* oppure al Consiglio dei ministri, a seconda della proposta che vorrà presentare il relatore.

C'è poi un'altra questione sulla quale vi è bisogno di un chiarimento: che cosa significa il termine « Parlamento » contenuto nell'articolo 92? Attualmente, infatti, abbiamo due Camere: ci si intende quindi riferire al Parlamento in seduta comune? In altre parti del testo, però, quando si fa riferimento al Parlamento in seduta comune lo si specifica, mentre qui non è chiarito, quindi si tratta di un'espressione che necessita di una precisazione. Se, infatti, ci si riferisce alle due Camere separatamente, ciò ha un notevole rilievo, anche per la valutazione del quorum, e così via.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Inizierò a rispondere da quest'ultima domanda dell'onorevole Labriola, che è la più semplice. Il Comitato ha ritenuto di non poter in alcun modo pregiudicare le soluzioni che la Commissione riterrà di dare alla questione della struttura, dell'organizzazione e dell'eventuale distribuzione delle funzioni dell'organo Parlamento. Allo stato, non sappiamo se avremo una, due o più Camere, come saranno eventualmente ripartite le funzioni tra di esse e che profilo avranno. Si tratta di una questione che dovremo risolvere successivamente (per questo abbiamo sostituito l'espressione « Parlamento in seduta comune » con la parola « Parlamento »), quindi in

relazione a questo articolo, come peraltro in relazione ad altri punti del testo, si tratta per il momento di deliberare sulla questione centrale, con riserva di effettuare il coordinamento e l'aggiornamento quando avremo risolto la questione della struttura parlamentare. Parlare di Parlamento in seduta comune, infatti, significherebbe presupporre che una seduta comune, per l'appunto, sussista, perché vi sono più Camere: peraltro vi sono colleghi, in questa Commissione – per esempio, gli appartenenti al gruppo di rifondazione comunista –, i quali ritengono che la Camera debba essere unica.

**SILVANO LABRIOLA**, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Scusi, relatore, ma questo è già scritto nel testo: nell'articolo 94, comma 2, infatti, si stabilisce che « La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti di ciascuna Camera (...) ».

**FRANCO BASSANINI**, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Sì, ma queste disposizioni devono intendersi come suscettibili di coordinamento. Questa, almeno, è la soluzione che il Comitato aveva deciso di adottare. Può darsi, poi, che alcune delle disposizioni successive non siano state coordinate rispetto a questa decisione, ma la soluzione che si era stabilito di adottare (riferisco l'opinione del Comitato) in merito all'articolo 92 e che avrebbe dovuto trovare – mi avvedo che ciò non è stato fatto – riscontro anche negli articoli successivi era esattamente la seguente (poi possiamo concordare o meno, personalmente sono indifferente rispetto a questo punto): non pregiudicare in questa sede le nostre decisioni in ordine alla struttura del Parlamento, essendo evidente che, una volta deliberato in ordine a tale struttura, saremmo dovuti tornare sugli articoli 92 e seguenti al solo fine di apportare ad essi le correzioni formali conseguenti alle scelte operate.

Per quanto riguarda, invece, la questione relativa alla nomina dei viceministri, la soluzione proposta nell'articolo 92,

comma 3, è quella di rimetterne la disciplina alla legge ordinaria. Personalmente, il relatore riterrebbe – ma sottopongo questa ipotesi ai colleghi – che la nomina dei viceministri dovrebbe essere ricompresa tra le competenze del Primo ministro ed essere, a questo fine, indicata nel secondo comma dell'articolo 93, che parla di nomina e revoca dei ministri. Comprendo – e voglio chiarirla ai colleghi – la ragione per cui la maggioranza del Comitato ha previsto di rimettere tale decisione alla legge, ossia quella di prevedere, eventualmente, anche una partecipazione dei ministri al procedimento di nomina dei viceministri. Tuttavia, la soluzione complessiva che proponiamo, la quale sottolinea il ruolo ed i poteri fondamentali del Primo ministro nella genesi del Governo, mi spinge personalmente a ritenere che sarebbe più coerente attribuire al Primo ministro anche il potere di nomina e revoca dei viceministri: starà poi a lui decidere, sul piano dei rapporti politici, se ed in che modo tener conto delle opinioni, delle valutazioni, dei suggerimenti dei ministri, nel momento in cui procede a tale nomina. Quest'ultima soluzione mi sembrerebbe più coerente con la figura del viceministro, che non è necessariamente solo un collaboratore del ministro, ma, in quanto membro del Governo, assume un ruolo costituzionale, sia pure non così rilevante come quello del ministro.

Riguardo, invece, all'osservazione del collega Covatta, non ho alcuna difficoltà: forse, effettivamente, sarebbe più elegante spostare dal primo al terzo comma la disposizione sul limite del numero dei ministri. Mi riservo, pertanto, di accogliere tale suggerimento formulando un emendamento in tal senso.

**PRESIDENTE**. Ritengo che tutti i colleghi ormai ne siano al corrente, tuttavia desidero precisare che all'articolo 94 è riportata l'espressione « Parlamento in seduta comune », che avrebbe dovuto essere espunta.

**SILVANO LABRIOLA**, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Signor

presidente, apprezzo lo sforzo compiuto dal Comitato ristretto per giungere ad una proposta di mera razionalizzazione della forma di governo parlamentare, tuttavia temo che questo sforzo sia destinato a non raggiungere un risultato minimo, per due ragioni. La prima è costituita dalla mancata definizione della struttura del Parlamento (*bicamerale, monocamerale o bicamerale ineguale*). La seconda nasce dalla constatazione, che io devo fare in questa sede, della carenza di autonomia del Governo. Spiego il perché: il relatore ha fatto un riferimento, mi è sembrato di capire, all'emendamento Zanone 92.1, l'unico che propone l'alternativa della forma di governo presidenziale, ossia dell'elezione diretta del *premier*, sottolineando come rischio di questa formula (quindi, dissentendo da tale proposta) l'eventuale dissonanza politica tra Primo ministro e Parlamento. Ben può accadere, infatti, che una sia la maggioranza che si esprime nell'elezione parlamentare ed un'altra quella che si esprime nella designazione del *premier*. Temo, però, che per prevenire questo rischio cadiamo in un inconveniente opposto, che è quello di privare il Governo della minima soglia di autonomia che oggi è assicurata dalla nomina da parte del Presidente della Repubblica. In che cosa, infatti, nell'attuale forma di governo parlamentare, si sostanzia l'autonomia del Governo? Negli ordinamenti di democrazia occidentale avanzata tale autonomia è garantita da due elementi concorrenti, ciascuno dei quali manca nel testo proposto. Il primo è la nomina da parte del Capo dello Stato, nomina che provvede a conferire al Governo una autonomia al momento della nascita, della individuazione del *premier*.

Il secondo elemento di autonomia è dato dai poteri del Governo. Mi riferisco ai poteri che questo ha, rispetto alla funzione parlamentare, in Francia e, rispetto alla unificazione delle istanze confederali, nella Germania, oggi Germania *tout court* e non più occidentale!

Nessuno di questi due dati ricorre nel testo che stiamo esaminando. Allorquando

esamineremo gli articoli successivi che sembrano introdurre una sorta di riserva regolamentare, saremo molto lontani dall'attribuire al Governo quei poteri normativi che invece i Governi hanno nei sistemi occidentali, nella forma di governo parlamentare si intende! Tanto che addirittura abbiamo - e su questo sono pienamente d'accordo - ritagliato spazi più ristretti alla decretazione legislativa di urgenza. Quindi, invece di andare nel senso di rafforzare l'autonomia dell'esecutivo, siamo andati in quello di diminuirla, quanto meno rispetto alla prassi oggi in vigore.

Preferirei, pertanto, presidente, la formula presentata nell'emendamento Covatta 92.3, che a mio avviso correttamente conserva la derivazione presidenziale della formazione del Governo, mantenendo evidentemente la necessità della relazione fiduciaria Governo-Parlamento.

Attiro l'attenzione dei colleghi su un altro aspetto della questione, quello relativo ai lineamenti della forma di Stato, di cui dobbiamo tener conto nel momento in cui affrontiamo la questione forma di governo. Nei lineamenti della forma di Stato abbiamo dato vita ad un sistema costituzionale e politico contrassegnato da un forte decentramento istituzionale, tanto che abbiamo parlato di regionalismo al limite del federalismo. Se a questo non si accompagna non un rafforzamento dell'esecutivo a detrimento del legislativo, ma un rafforzamento dell'autonomia dell'esecutivo rispetto al legislativo, rischiamo di non avere quell'elemento di unificazione politica che proprio il decentramento richiede.

Ricordo che quando abbiamo discusso della forma di Stato, alcuni colleghi hanno poi « lanciato » una previsione riguardo alla forma di governo, che va nel senso della presidenzializzazione di questa, proprio perché da parte di tali colleghi si andava alla ricerca del punto di unificazione politica e costituzionale nell'ambito della seconda parte dell'ordinamento.

Resta poi la questione che ho posto poc'anzi e alla quale non credo che la

risposta del relatore dia soddisfazione adeguata. Voglio infatti attirare l'attenzione del relatore su un punto. Se il Parlamento resta bicamerale o se il Parlamento diventa monocamerale, la differenza non può dar luogo a mero coordinamento riguardo al Governo, perché è molto profonda. Perché? Perché le due Camere, in ipotesi ed oggi anche in concreto, sono elette sulla base di leggi diverse. Allora, o si impone la maggioranza assoluta dei componenti all'atto del conferimento della fiducia, e questo è un discorso; oppure si prevede che tale fiducia venga concessa dalle due Camere insieme, e questo è tutt'altro discorso. Non è la somma di due addendi che avviene in modo indifferente rispetto all'*unicum* Camera e all'*unicum* Senato; sono due discipline costituzionali e politiche diverse. Tanto è vero che è così che in tutte le undici legislature repubblicane noi abbiamo avuto maggioranze diverse, quanto a numero e non quanto a segno, tra Camera e Senato. Non solo, ma devo anche ricordare che abbiamo avuto anche il caso di Governi che non avevano la maggioranza assoluta in Parlamento. Abbiamo avuto – il presidente Andreotti lo testimonia fisicamente – il Governo delle astensioni che ha permesso di evitare una crisi politica e costituzionale molto difficile, che sarebbe sorta qualora non avessimo potuto far ricorso al sistema del Governo delle astensioni. Allora, proprio perché si richiede – mi pare che il collega Bassanini su questo punto sia stato molto preciso – la maggioranza assoluta per l'attribuzione della fiducia e per l'attribuzione, poi, dei poteri nel caso della nuova fiducia a seguito di mozione di sfiducia costruttiva, il punto in questione va chiarito. Non mi sentirei di votare un testo in cui si fa riferimento al Parlamento, senza specificare cosa con esso si intenda. Non mi sentirei né di votarlo e nemmeno di sostenere un testo del genere, una volta presentato alle Camere. Noi infatti possiamo presentare testi incompleti quanto ad oggetto, ma non possiamo presentare testi indecifrabili quanto al contenuto. È questo un punto che a mio avviso va chiarito. Può

esserlo – e in questo senso avanzo una proposta – in modo da non pregiudicare un punto che non necessariamente deve essere sciolto. Perché se si ritiene che il nodo della struttura del Parlamento non possa essere sciolto in questa sede, non per questo dobbiamo rinunciare a presentare una proposta sulla forma di governo. Vuol dire che presenteremo una proposta che tenga conto dell'attuale struttura, fermo restando che essa sarà poi modificata o rivista qualora la struttura cambi. Visto che non siamo nel Limbo, ma con una Costituzione vigente, questa Commissione presenta delle proposte tenendo conto che c'è il bicameralismo, altrimenti dovrebbe congetturare una diversa struttura del Parlamento.

In questo caso, allora, bisogna dire che il Governo ha la fiducia se ottiene la maggioranza assoluta della Camera e del Senato, oppure – come noi preferiamo – se ottiene la maggioranza assoluta nei due rami del Parlamento, in seduta comune. Bisogna dire che la candidatura a Primo ministro deriva da un terzo di ciascuna Camera o da un terzo di deputati e di senatori. È questo il punto che occorre chiarire! Diversamente, ci esporremo ad una censura non gradevole, che non è di merito ma di presentabilità.

Come facciamo a parlare di una cosa che non c'è? Come si fa a dire: Parlamento? Il Parlamento non c'è! Ci sono le Camere, oppure c'è la Camera se è una sola! Non basta dunque parlare di Parlamento.

Insisterei, infine, perché da parte del Comitato ristretto sia formulata una proposta riguardo al soggetto che nomina il viceministro. Non è una gran questione se sia il Presidente o se sia il *premier* su proposta del ministro o se sia il *premier* in Consiglio dei ministri – questa sarebbe forse, a mio avviso, la formula più corretta – a nominare i viceministri.

Ma che si rimetta alla legge addirittura l'individuazione di chi debba nominare il viceministro, al quale competono funzioni di Governo – visto che se ne parla in sede di articolo 92 della Costituzione –



questo, a mio avviso, non si può fare perché, al limite, la legge potrebbe anche escludere il *premier*, il Consiglio dei ministri ed individuare un qualsiasi altro soggetto destinato ad esercitare il potere di nomina del viceministro. Questo non è possibile, perché sarebbe talmente contraddittorio con le funzioni attribuite all'ufficio di viceministro, che non sarebbe possibile sostenerlo. Di conseguenza, il Comitato ristretto deve dirci quale sia l'organo del Governo a cui ritiene di proporre che si attribuisca la nomina del viceministro.

GIULIO ANDREOTTI. Desidero fare una sola osservazione. Il punto più qualificante di tutta questa formulazione concernente il Governo mi sembra essere quello relativo alla fissazione di un numero massimo di ministri. Non si tratta di dire se sia giusto questo o quel numero di ministri, ma di sapere che l'insieme delle modifiche costituzionali da introdurre deve essere tale che - mi pare ci si sia mossi in questa direzione - le competenze centralizzate siano notevolmente ridotte. Il fatto di fissare un numero massimo, inferiore a quello attuale, di ministri mi pare importante sotto i seguenti profili: sono ridotte le competenze essendo esse decentrate; e nello stesso tempo, anche visivamente, la struttura dell'apparato centrale viene ridotta. Diversamente, ci troveremmo in presenza di una grande contraddizione.

Sotto questo profilo - mi rendo conto di come sia difficile legiferare in tal senso - andrebbe evitato quanto attualmente si verifica: un referendum abolisce il Ministero dell'agricoltura (non so se abbia fatto bene o male), ma subito si crea una struttura sostitutiva di esso; e analoga situazione si è creata - ho letto il comunicato del Consiglio dei ministri - per il turismo e lo spettacolo. In questo modo si dà luogo a soggetti che vengono chiamati agenzie o che in futuro potrebbero essere chiamati in altro modo. Il punto politico essenziale è che, se si vuole che questa riforma, non solo non porti ad un aumento della spesa pubblica (che pure è un obiettivo importante), ma abbia significato coe-

rente in tutti i suoi risvolti, occorre fissare « un numero non superiore... » di ministri, mentre mi pare giusto che per quanto riguarda i viceministri il loro numero possa essere fissato per legge, con una certa maggiore elasticità. Sono però d'accordo che la procedura di nomina dovrebbe essere indicata fin d'ora, prevenendo che valga la stessa procedura adoperata per la nomina dei ministri. Il fatto di rimetterne la nomina al Consiglio dei ministri riporterebbe infatti alla luce il discorso a mio avviso piuttosto frusto sulle lottizzazioni, che forse ha un suo fondamento e che in caso di competenza del Consiglio dei ministri sarebbe più facilmente ricondotto ad un sistema di equilibri che non sempre hanno dato luogo a risultati molto favorevoli.

VALERIO ZANONE. Signor presidente, il solo punto del testo del Comitato ristretto che mi sento di condividere senza riserve è il quarto comma, quello che stabilisce l'incompatibilità tra funzioni di governo e mandato parlamentare, in una visione di giusta distinzione delle responsabilità politiche che può, a mio avviso, valere a rafforzarle entrambe. È infatti proprio su questo specifico aspetto che ho presentato fin dall'inizio della legislatura una proposta di legge che questo comma 4 dell'articolo 92 viene a soddisfare.

Devo invece manifestare molto dubbi sul procedimento che qui viene stabilito per l'elezione del primo ministro: dubbi che arrivano fino a farmi chiedere se questo nuovo sistema sia effettivamente preferibile a quello dell'attuale testo della Costituzione. In sostanza, con il testo del Comitato ristretto si stabilisce infatti che il Parlamento cerchi e trovi in sé la maggioranza per la nomina del Primo ministro e che, qualora nel tempo di un mese questo non avvenga, si abbia la designazione fatta dal Presidente della Repubblica, in una condizione politicamente molto aggravata.

Il testo dell'articolo 92, però, non dice nulla su ciò che avverrebbe nel caso in cui il Parlamento, in preda ad una sorta di furore iconoclasta, non approvasse neppure il Presidente del Consiglio designato dal

Presidente della Repubblica. In un caso di questa specie sembrerebbe naturale prevedere che si provveda allo scioglimento delle Camere, ma, poiché questa previsione non c'è, ciò lascia adito a ipotesi di Governi privi di maggioranza parlamentare, transitori, provvisori, configurando quindi la figura del Primo ministro in un modo a mio avviso nettamente differente da quanto il relatore, onorevole Bassanini, aveva esposto alla Commissione nella sua relazione del mese di settembre. In quella relazione egli aveva giustamente sottolineato il fatto che l'ampiezza della regionalizzazione che si prevede di praticare nella forma dello Stato richiede una rafforzata centralità del Governo e quindi del Primo ministro, mentre con questa formulazione, a mio avviso, tale requisito non è affatto garantito. Si lascia infatti aperta la possibilità di un Parlamento che cerchi lungamente senza trovarla una maggioranza per sostenere il Governo e poi quella della designazione da parte del Capo dello Stato di un Primo ministro che potrebbe anche non avere un effettivo sostegno ed assicurare soltanto una gestione provvisoria del Governo.

Penso che questo sia davvero il punto centrale dell'opera che la Commissione bicamerale sta compiendo, perché è di comune ammissione che nell'impianto della Costituzione del 1947 la parte che, per comprensibili ragioni storiche di quel tempo, è rimasta più debole sia proprio quella che riguarda l'esecutivo e il modo della sua formazione (ciò è del resto testimoniato dalla brevità media dei governi che si sono succeduti in questo lungo arco della storia della Repubblica).

Prospettandosi quindi ora la revisione costituzionale, una cosa essenziale che occorre cercare di fare è riequilibrare i poteri nel senso di un rafforzamento dell'istituzione del Governo centrale. Questo rafforzamento può essere conseguito in molti modi e comprendere diversi elementi: il primo, che ho già richiamato, è quello di distinguere le funzioni di governo da quelle parlamentari; il secondo riguarda la struttura stessa del Governo, cioè la ridu-

zione del numero dei ministri, presumendo che ciò valga anche a rivalutarne la specifica funzione; il terzo è la stabilità del Governo, che nel successivo articolo 94 viene qui puntellata dalla sfiducia costruttiva. Rimane tuttavia in sospeso l'elemento decisivo della forma di elezione.

Per questo mi sono permesso di presentare un emendamento interamente sostitutivo, che, pur non configurando un regime totalmente presidenziale, è impostato sull'elezione popolare del Primo ministro in base ad una serie di elementi di opportunità che mi sembra di ravvisare in tale criterio di elezione rispetto a quello dell'elezione in Parlamento.

Il primo elemento è del tutto ovvio e consiste nel fatto che con questo sistema si consente agli elettori di scegliere invece di delegare, andando quindi nella direzione già scelta per l'elezione dei sindaci, dei presidenti della provincia e che si vorrebbe adottare relativamente ai governi regionali per i presidenti delle regioni. Si dovrebbe quindi, risalendo verso la cima, investire anche il Governo centrale di questo tipo di elezione, riconoscendo in tale modo al Primo ministro una legittimità democratica simmetrica rispetto al Parlamento.

Con il sistema che mi permetto di proporre si conserva tuttavia al Capo dello Stato un ruolo di equilibrio fra i poteri, prevedendo che, in caso di dimissioni del Primo ministro da un lato e in caso di mozione di sfiducia del Parlamento al Governo dall'altro, il Presidente della Repubblica proceda allo scioglimento delle Camere e si dia corso a nuove elezioni.

Con ciò si tocca anche, sia pure indirettamente ma in maniera a mio avviso significativa, il sistema elettorale che tra breve entrerà in sperimentazione, nel senso che l'elezione diretta del primo ministro consente di stabilire, per i candidati nei collegi uninominali, un referente politico unitario, evitando quel pluralismo negativo o per meglio dire quella pluralità di situazioni locali che di per sé un sistema a turno unico, quale quello stabilito dalla legge elettorale, rischia di configurare in varie situazioni. D'altra parte, mi sembra

che quello che qui non si può stabilire in termini di modifica della Carta costituzionale probabilmente avverrà di fatto, perché i vari accorpamenti politici che concorreranno alle prossime elezioni, come si ventila, qualificheranno la propria posizione in riferimento alla candidatura di un leader per la direzione del futuro Governo, in modo tale da collegare i candidati nei collegi uninominali per l'appunto con quel referente politico unitario. Tanto varrebbe, allora, che ciò fosse scritto nella nuova Costituzione.

Torno a dire, tra l'altro, che balza agli occhi l'estrema opportunità di rafforzare il vincolo nazionale della cittadinanza, sia rispetto alla regionalizzazione che si prevede di portare all'ordinamento dello Stato, sia rispetto a spinte di carattere separatistico che già esistono e che possono diventare sempre più gravi e che perciò necessitano di elementi che, per l'appunto, rafforzino il vincolo unitario della cittadinanza nazionale. L'elezione diretta del primo ministro, a mio avviso, servirebbe anche a questo; e servirebbe altresì a ribaltare - come è già stato fatto nelle elezioni per i comuni - il processo decisionale, ponendo la scelta del Capo del Governo non alla fine dell'intero processo democratico, ma all'inizio come elemento determinante, liberandoci così anche dalle schermaglie sulle varie « segnaletiche » politiche che fanno ormai parte di un linguaggio che probabilmente merita di essere riformato, sia pure attraverso una normale evoluzione linguistica che non richiede nessuna delibera parlamentare.

Per queste ragioni, ho ritenuto di presentare il mio emendamento 92.1 nel quale, in sostanza, si prevede l'elezione del Primo ministro a suffragio universale e diretto, in due turni: nel primo con la maggioranza assoluta dei voti validi e nel secondo, qualora ciò non avvenga, con il ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno, stabilendo - come già ho avuto modo di dire - che, in caso di contrasto fra il Primo ministro direttamente eletto ed il Parlamento, si provveda allo scioglimento delle Camere e, quindi, a

nuove elezioni tanto per il Parlamento quanto per il Primo ministro.

Ho completato il mio emendamento con la previsione secondo la quale, dopo due mandati consecutivi, la carica di Primo ministro non è immediatamente rinnovabile.

EUGENIO TARABINI. Mi sembra che attraverso gli interventi degli onorevoli Labriola e Zanone si siano tracciate tre strade. Per la verità, non ho capito bene perché il Governo, nei rapporti con il Parlamento, sarebbe indebolito dalla previsione normativa stilata dal Comitato. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che nel successivo articolo 95-bis si è stabilita una forte delegificazione capace di mettere gran parte dell'attività di governo, nel senso più pieno del termine, nelle mani dell'esecutivo e non in quelle del Parlamento.

D'altra parte, se non ricordo male, la formula della nomina da parte delle Camere e della eventuale successiva nomina da parte del Presidente della Repubblica, prevista nell'ipotesi in cui le Camere non provvedano entro un certo termine, era stata proposta dall'onorevole Mattarella in funzione della sottrazione al Presidente della Repubblica di un eccessivo potere in tema di scioglimento delle Camere. In altre parole, solo dopo che le Camere non abbiano trovato un accordo per la nomina del Primo ministro, il Presidente della Repubblica è messo nella condizione di procedere a tale nomina. Ove neanche quello da lui designato abbia la fiducia delle Camere, diventa perfettamente giustificato lo scioglimento delle stesse.

Fra le tre soluzioni, quella che adesso avanza l'onorevole Zanone mi sembra la più suggestiva. Se disponessimo di un sistema bipartitico quale quello inglese, non proverei nessuna simpatia per la proposta Zanone perché in quel caso il partito che vince esprime il premier. Per inciso, ricordo che in Inghilterra sia il premier che i ministri fanno parte del Parlamento.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Non tutti.

EUGENIO TARABINI. Sì, non tutti come d'altronde avviene nel sistema italiano dove però, in gran parte, essi siedono in Parlamento. Nel testo in oggetto è stabilito, invece, un impedimento: chi è ministro non può essere parlamentare.

Come dicevo, in Inghilterra il *leader* del partito che vince le elezioni viene incaricato, dal re o dalla regina a seconda delle epoche storiche, della formazione del Governo. Ed è sistema democratico.

Poiché oggi in Italia non esiste una condizione bipartitica, la proposta Zanone rimedia in via sostitutiva a tale carenza. L'obiezione principale e più fondata che si può muovere al sistema da lui prospettato – che non mi piace molto perché preferirei il sistema inglese, come ho già detto e ripetuto e continuerò a ripetere sempre – è che il Presidente del Consiglio potrebbe venire a trovarsi in una condizione parlamentare non di maggioranza. In altri termini, avrebbe la maggioranza del popolo, ma non quella del Parlamento.

Credo però che in elezioni dirette del Primo ministro, che sulla base dell'emendamento Zanone avverrebbero in concomitanza con le elezioni politiche, l'orientamento che si determina sul Primo ministro non sia privo di influenza su quello attinente alla nomina dei rappresentanti in Parlamento. Ritengo, pertanto, che questi aspetti vadano valutati con estrema attenzione prima di assumere decisioni affrettate.

LUIGI COVATTA. Ritenevo che l'intervento dell'onorevole Labriola avesse già illustrato e chiarito a sufficienza le ragioni per le quali ho presentato l'emendamento 92.3. Mi avvedo che così non è. Vorrei allora ribadire, innanzitutto, che la previsione di una elezione del primo ministro da parte del Parlamento, in assenza di qualsiasi designazione del Presidente della Repubblica, porta inevitabilmente a forme di assemblearismo e depriva il Governo di

quella autonomia che gli è conferita dalla designazione autonoma del Presidente della Repubblica rispetto al successivo atto di fiducia del Parlamento.

Vorrei anche osservare che la formulazione dell'articolo 92 proposta dal relatore a nome del Comitato ristretto affida al Presidente della Repubblica il compito più delicato, il più legato alla crisi istituzionale, senza peraltro conferirgli i poteri necessari per risolvere tale crisi. Non si parla, infatti, di scioglimento automatico delle Camere, né di poteri arbitrari. Si affida al Presidente della Repubblica – mi scuso per il linguaggio corrente – la patata bollente senza dargli gli strumenti per non bruciarsi.

Il relatore ha citato il modello francese, quello tedesco e quello britannico con riferimento all'incompatibilità, alla sfiducia costruttiva ed alla composizione del Governo. Non a caso non ha potuto citare modelli stranieri per quello che riguarda la nomina del Governo, perché nessun ordinamento costituzionale europeo prevede l'elezione del Capo del Governo da parte del Parlamento.

Un'ultima considerazione è legata ad un'attualità politica che non mi sembra destinata a sparire miracolosamente il giorno dopo le elezioni. Stiamo vivendo una realtà politica del tutto diversa da quella qui descritta, una realtà politica in cui il potere di scioglimento delle Camere viene addirittura considerato un potere autonomo del Capo dello Stato, a prescindere dalle condizioni parlamentari o dall'esistenza di una maggioranza parlamentare, in cui l'autorevolezza di un Governo – di cui alcune parti politiche prevedono la sopravvivenza alle eventuali elezioni anticipate – è fondata quasi esclusivamente sulla designazione da parte del Capo dello Stato; abbiamo vissuto, nel corso della legislatura, una situazione in cui il Governo ha tenuto a marcare, forse andando oltre la prassi costituzionale, la sua autonomia nei confronti del Parlamento, un'autonomia che l'opinione pubblica ha apprezzato.

Mi domando se la pura e semplice applicazione del nuovo sistema elettorale possa determinare una realtà politica completamente diversa da quella che stiamo vivendo. Mi permetto perciò di insistere sul mio emendamento 92.3.

Quanto all'emendamento Zanone 92.1, la mia obiezione non riguarda tanto il rischio, evidenziato dal relatore, di una diversa maggioranza che si verificherebbe nell'elezione parlamentare e nell'elezione del Capo del Governo, quanto l'estraneità della procedura di elezione diretta del Capo del Governo rispetto al complesso dei poteri costituzionali e dei loro equilibri. In altri termini, la proposta dell'onorevole Zanone dovrebbe prevedere anche un diverso ruolo del Presidente della Repubblica, nonché un rapporto tra Governo e Parlamento diverso da quello che emerge dal testo proposto dal Comitato ristretto. Personalmente, sono favorevole ad un'ipotesi più chiaramente presidenzialista rispetto a quella proposta dal collega Zanone. Ritengo comunque che tale problematica meriti un ulteriore approfondimento.

**PRESIDENTE.** Vorrei un chiarimento. L'ultimo comma dell'articolo 92 proposto dal Comitato ristretto recita: « Se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza di cui al comma 5, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica ». Dovrebbe essere chiaro che in questo periodo resta in carica il Governo esistente il giorno delle elezioni, secondo quanto previsto dall'attuale procedura. Finora, dopo la costituzione delle nuove Camere, il Governo ha sempre rassegnato le dimissioni restando in carica per l'ordinaria amministrazione. Credo che sia necessario tale chiarimento, perché potrebbe sorgere il sospetto che, durante il periodo in cui il Parlamento esprime questi voti, non ci sia il Governo.

Sono invece contraria, pur sapendo benissimo di esprimere un'opinione contro corrente, al comma 4 dell'articolo 92, il quale stabilisce che « Le funzioni di ministro e di viceministro sono incompatibili

con il mandato parlamentare ». So che tutte le posizioni politiche sono nel senso di non ammettere la coesistenza tra carica di ministro e mandato parlamentare, ma mi domando a chi rispondano i ministri ed i viceministri. È vero che l'articolo 95 stabilisce che « Il Primo ministro ed i ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri » e che i ministri sono « Individualmente responsabili degli atti dei loro dicasteri », ma oggi un ministro che sia anche membro di una Camera risponde delle proprie azioni al Parlamento, mentre nel nuovo assetto non capisco a chi dovrebbe rispondere.

So bene che si potrebbe obiettare che i ministri rispondono al popolo, ma credo che tale risposta sarebbe troppo generica. Quindi, non condivido questa formulazione.

**SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.** Prima che il relatore prenda la parola, vorrei porre anch'io una domanda.

Nell'ultimo comma dell'articolo 92 proposto dal Comitato ristretto viene adottata la dizione « designato », mentre nei commi precedenti vengono usati i termini « candidatura » e poi « nomina », quest'ultimo chiaramente riferito ad un momento successivo alla fiducia. Il candidato designato dal Presidente della Repubblica è sempre tenuto a conseguire la fiducia parlamentare? Io ritengo di sì, ma sarebbe opportuno chiarirlo. Poiché non è specificato che anche nel caso di designazione il candidato deve avere la fiducia, si potrebbe pensare che il Governo del Presidente della Repubblica rappresenti una soluzione per i casi in cui il Parlamento non riesce ad esprimere una maggioranza (cioè per le situazioni che si sono verificate e che hanno aperto la via alla designazione da parte del Presidente della Repubblica). Quindi, per evitare qualche malinteso, sarebbe bene precisare che anche in quest'ipotesi il Governo deve comunque avere la fiducia con la maggioranza assoluta.

PRESIDENTE. Però, all'ultimo comma dell'articolo 92 il riferimento è al candidato.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Richiamandomi anche al rilievo del collega Covatta, devo dire che qui non è previsto il caso di un Parlamento che abbia già manifestato l'incapacità di votare una fiducia, per cui qualora ciò avvenga quando il Primo ministro sia designato dal Presidente della Repubblica, la conseguenza dovrebbe essere lo scioglimento automatico delle Camere.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Signor presidente, devo innanzitutto replicare ai colleghi che hanno osservato, a ragione, che le questioni su cui stiamo per pronunciarci sono di grande rilevanza e complessità, per cui occorre evitare decisioni non sufficientemente ponderate e maturate.

Debbo rilevare che di questa materia il Comitato – il senatore Andreotti, che ne ha fatto parte fin dall'inizio dei lavori della Commissione, lo ricorderà – ha discusso fin da subito e molto lungamente. Altrettanto ha fatto la Commissione in sede plenaria sia prima dell'approvazione della legge costituzionale istitutiva, quindi sulla base del regime determinato dalle mozioni parlamentari, sia successivamente. Nelle sue varie vesti, il Comitato ha dedicato a quest'argomento circa una ventina di riunioni, più quelle che non si sono tenute perché è stato impossibile raggiungere il numero legale. Il relatore ha più volte sottolineato come occorresse valutare che si fosse raggiunto un sufficiente grado di maturazione.

Devo anche dire che se i gruppi che hanno partecipato ai lavori del Comitato attraverso i loro rappresentanti non sono presenti in sede di Commissione plenaria, la quale in questo momento registra la presenza di circa un sesto dei colleghi – questo tengo a sottolinearlo affinché appaia nel resoconto stenografico –, mi pare difficile procedere ad un esame e ad una

valutazione meditata e ponderata di questa questione. Ciò anche perché rischieremo di assumere, inevitabilmente, una valutazione che non terrebbe conto di quelle che sono state avanzate in passato, in altra sede e con i rappresentanti che i gruppi avevano designato a far parte del Comitato ristretto.

Vi è poi una seconda riflessione che considero connessa, nel merito, con quella che ho testé svolto. Mi riferisco al problema sollevato dall'onorevole Labriola a proposito dell'opportunità o meno di rinviare ad una successiva decisione, da assumere in sede di coordinamento – espressione usata in senso improprio, non tecnico –, la definizione del soggetto che procede all'investitura, cioè le Camere, il Parlamento in seduta comune o l'unica Camera se la soluzione fosse di tipo monocamerale.

Non solo non propongo di varare un progetto incompleto, e tanto meno indecifrabile e invalutabile, ma ricordo quanto ho già avuto modo di dire in questa sede – i colleghi che erano presenti credo lo abbiano a mente –, cioè che non intendevo continuare ad assolvere alle funzioni di relatore se l'idea, i propositi e gli orientamenti erano quelli di varare un testo non completo, almeno delle sue parti essenziali. Non ero favorevole a cominciare l'esame della parte affidata a questo Comitato ristretto senza avere affrontato e risolto anche il nodo della struttura del Parlamento. La Commissione è stata di diverso avviso ma resta questa mia personale e ferma convinzione, cioè che non si possa procedere a varare una proposta di riforma delle norme sulla forma di Governo senza affrontare un elemento essenziale di tale forma, qual è quello che riguarda la struttura e le funzioni del Parlamento.

Quindi, non propongo affatto che si approvi un testo dell'articolo 92 che valga anche se questa Commissione non dovesse affrontare il problema della struttura del Parlamento. Il Comitato propone che si approvi in questo testo, salvo tornare sul medesimo quando sarà stata definita la questione della struttura del Parlamento.

Allora sarà possibile adottare le decisioni conseguenti, le quali non rappresenteranno un meccanico coordinamento. Infatti, se si dovesse scegliere, per esempio, la soluzione di una struttura bicamerale del Parlamento, dovremo sempre decidere se l'investitura debba essere fatta dalle due Camere o dal Parlamento in seduta comune. Nel caso poi non si tratti del Parlamento in seduta comune ma delle due Camere, dovremo decidere come coordinare l'investitura di due Camere che restano distinte tra loro.

Devo dire che sotto questo profilo – se mi è consentito rilevarlo sommariamente – ho notato anche una qualche contraddizione nell'argomentazione del collega Labriola, perché, da un lato, ha sottolineato, giustamente, la rilevanza che la scelta in tema di struttura del Parlamento ha nella definizione complessiva della forma di governo, dall'altro, ha avanzato l'ipotesi che questa Commissione vari una proposta che concerne la formazione, la struttura e i compiti del Governo, nonché i rapporti tra Governo e Parlamento, senza affrontare quel nodo ma accettando che la struttura del Parlamento sia quella che risulta dall'attuale testo costituzionale. Questo, però, non perché si è ritenuto di non doverlo innovare, ma semplicemente perché non si è arrivati ad esaminare e a deliberare sul punto in questione. Personalmente, ritengo che non si possa procedere in questo modo. Può anche darsi che la maggioranza di questa Commissione sia dell'avviso di non dovere innovare alcunché per quanto concerne le norme relative al Parlamento. Tuttavia, siccome esistono proposte di riforma costituzionale anche su questo punto, esse debbono essere discusse ed esaminate prima di esaurire i nostri lavori.

Riguardo al merito della soluzione proposta con l'articolo 92, il collega Zanone ricordava – e gliene sono grato – che nella relazione che ebbi modo di svolgere in questa Commissione sottolineai un argomento ribadito dall'onorevole Labriola, cioè che la soluzione fortemente innovativa adottata dalla Commissione in tema di forma di Stato implica e richiede un

rafforzamento dell'esecutivo o, meglio, un rafforzamento delle istituzioni centrali nei loro rispettivi ruoli, compiti e poteri, di governo e legislativi. Un maggiore decentramento legislativo implica, inevitabilmente, più forti poteri di coordinamento per mantenere l'unità e la governabilità del sistema istituzionale nel suo insieme.

In sede di Comitato mi è capitato più volte di dichiararmi favorevole anche a soluzioni che prevedessero un rafforzamento dell'esecutivo attraverso forme di elezione diretta del Primo ministro contestuali all'elezione del Parlamento e della sua maggioranza. Chi richiama quindi la fondamentale innovazione introdotta attraverso la legge elettorale per i comuni e le province (la legge n. 81) sa di trovarmi personalmente assolutamente d'accordo nella ricerca di soluzioni che vadano nella stessa direzione. Naturalmente, quella legge non può essere meccanicamente traspunta per l'elezione del Primo ministro, visto che non si può stabilire un'equivalenza meccanica per le ragioni che altre volte sono state chiarite e che i colleghi hanno ben presenti. Tuttavia, una forma di elezione diretta del *premier* che non ci portasse fuori dalla forma di governo parlamentare, ma che anzi tendesse a tradurre attraverso procedure e norme giuridiche ciò che nel sistema britannico avviene di fatto, cioè un meccanismo in base al quale attraverso l'elezione del Parlamento gli elettori compissero anche la scelta della maggioranza e di chi ha il compito di guidarla e di formare il Governo, è soluzione che mi convince, che ritengo preferibile ad ogni altra e che non comporta affatto il rischio, che sottolineavo, di determinare una possibile contrapposizione paralizzante tra Governo e maggioranza parlamentare, che rappresenta, dal mio punto di vista e secondo la mia opinione, l'elemento negativo delle formule o degli schemi di tipo presidenziale.

Il Comitato ristretto ha osservato che una soluzione di questo genere si poneva in contraddizione con le scelte che queste Camere hanno compiuto molto recentemente in materia di riforma elettorale:

sarebbe stata cioè una soluzione che avrebbe rimesso in discussione la riforma elettorale testé approvata, in quanto avrebbe necessariamente comportato (vedo le perplessità del collega Tarabini) un meccanismo elettorale che collegasse in qualche modo alla scelta del *premier* quella della maggioranza parlamentare o almeno di una quota di seggi sufficiente, nella normalità dei casi, a garantire a questa scelta il conforto di una maggioranza parlamentare. Da parte di diversi colleghi (ricordo in primo luogo l'onorevole Mattarella, che con più chiarezza si è pronunciato in questo senso) si è obiettato che non era opportuno rimettere in discussione, attraverso le proposte o le decisioni di questa Commissione, la riforma elettorale che era stata da poco approvata dalle Camere.

Anche a questo proposito, lamento le scarse presenze in questa seduta, perché ovviamente la dinamica delle scelte, delle deliberazioni del Comitato ristretto si riflette poco nella seduta di oggi, mentre sarebbe stato utile poterlo fare.

Il relatore avrebbe comunque preferito una soluzione che per certi versi si avvicina a quella proposta dal collega Zanone, sia pure restando nell'ambito di una forma di governo parlamentare, e che naturalmente comporterebbe una riforma contestuale della Costituzione e della legge elettorale approvata da queste Camere e attualmente in vigore. Detto questo, però, devo sottolineare che a me non pare vero che la proposta del Comitato ristretto comporti un indebolimento dell'esecutivo (in questo senso concordo con l'onorevole Tarabini), in quanto essa nel suo insieme comporta un rafforzamento dell'esecutivo: l'investitura del Primo ministro da parte del Parlamento, con l'introduzione dell'istituto della sfiducia costruttiva a maggioranza assoluta, e l'attribuzione al Primo ministro del potere di nomina e revoca dei ministri comportano certamente un rafforzamento della stabilità e dell'omogeneità dell'esecutivo, centrato sulla figura del Primo ministro come costruttore e garante dell'omogeneità del Governo.

La sfiducia costruttiva legata alla maggioranza assoluta è sicuramente un meccanismo di rafforzamento della stabilità dell'esecutivo, che va in senso contrario alle interpretazioni assemblearistiche del modello parlamentare; altra cosa sarebbe stata, evidentemente, se l'investitura del Primo ministro da parte delle Camere avesse comportato un potere di sfiducia, di rimozione del Primo ministro stesso, legata alla maggioranza semplice e non vincolata alla contestuale investitura del suo successore. Ma sappiamo invece che a queste condizioni questo è uno strumento consistente di rafforzamento, così come sicuramente lo è il fatto di affidare al Primo ministro, e non al Capo dello Stato, il potere di nomina e revoca dei ministri.

Quando discutemmo di questo argomento in sede di Comitato ristretto era presente il collega Amato, il quale poté testimoniare, sulla base della sua esperienza, la rilevanza di una soluzione normativa di questo genere.

In più - e l'osservava giustamente l'onorevole Tarabini - le disposizioni contenute nell'articolo 95-bis del testo proposto dal Comitato ristretto in materia di potestà regolamentare e di delegificazione contengono una consistente estensione o rafforzamento dei poteri normativi del Governo, anche senza arrivare ad una soluzione come quella della Costituzione della V Repubblica francese, che fa del Governo il legislatore, per così dire, generale lasciando al Parlamento soltanto una competenza legislativa limitata ad alcune materie tassativamente indicate. Non mi pare quindi giustificata la critica secondo cui si tratta di una soluzione assembleare; al contrario, il Comitato ristretto indica una soluzione di rafforzamento consistente dell'esecutivo nell'ambito del mantenimento della forma di governo parlamentare.

Si potrebbe andare più avanti, sempre restando nell'ambito di quest'ultima forma di governo, se si accogliesse l'ipotesi di una riforma contestuale della Costituzione e delle leggi elettorali, ma si è ritenuto che ciò non fosse opportuno e neppure realistico. Se si tiene fermo questo vincolo, si



può procedere ulteriormente soltanto fuoriuscendo, per così dire, dalla forma di governo parlamentare. Mi sembra però giusto sottolineare che allorché, come propone l'emendamento Zanone 92.1, si mantiene in vita l'istituto della sfiducia, sia pure collegandolo con lo scioglimento automatico delle Camere, una soluzione di tipo o di impronta presidenzialistica non necessariamente rafforza maggiormente l'esecutivo, perché un Governo che non ha uno strumento come quello dato dal raccordo con la maggioranza parlamentare per garantirsi l'approvazione dei provvedimenti legislativi necessari per l'attuazione o l'implementazione del suo programma rischia di essere un esecutivo stabile ma debole (e le due cose, come i colleghi sanno, sono anche tra loro compatibili).

Per quanto riguarda le ultime questioni che sono state poste, in effetti, come i colleghi ricorderanno, il testo del Comitato, nelle precedenti versioni, conteneva anche una disciplina delle conseguenze della mancata investitura del candidato designato dal Presidente della Repubblica. In altri termini, si prevedeva che si procedesse all'investitura parlamentare; se, però, nessun candidato raggiungeva la maggioranza necessaria per essere eletto Primo ministro, si attribuiva un potere arbitrario al Presidente della Repubblica; se anche questo tentativo restava senza esito, il Capo dello Stato procedeva allo scioglimento delle Camere.

In un'altra versione, la procedura era, per così dire, capovolta: si attribuiva innanzitutto al Presidente della Repubblica il compito di delineare un candidato, dandogli due possibilità di farlo; se i candidati non ottenevano la maggioranza assoluta, si attribuiva alle Camere il potere di tentare, attraverso una candidatura emergente da una frazione elevata dei componenti delle due Camere, l'elezione del Presidente del Consiglio; se ciò non avveniva, si procedeva allo scioglimento delle Camere. Si è discusso a lungo su queste due ipotesi e si è ritenuto più rispettoso del ruolo arbitrario del Presidente della Repubblica prevedere che egli possa intervenire in seconda bat-

tuta. Se, infatti, nel caso di un suo intervento in prima battuta, le sue scelte fossero state bocciate, poi le Camere, in teoria, avrebbero potuto dimostrare di essere in grado di trovare una soluzione diversa, in sostituzione di un Presidente della Repubblica che aveva fallito nel suo compito di promotore della soluzione della crisi di Governo e, quindi, della formazione del nuovo esecutivo.

#### PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE LUIGI COVATTA

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di Governo*. Si è quindi ritenuto più opportuno – ma, naturalmente, la scelta è opinabile – iniziare invece con l'elezione parlamentare per poi attribuire, in caso di insuccesso, il potere di nomina al Presidente della Repubblica che, a quel punto, dovrebbe inevitabilmente cercare una soluzione di compromesso: è evidente, infatti, che, a quel punto, maggioranze chiare, nette, omogenee, uscite dal voto degli elettori, non ce ne sarebbero, altrimenti il Primo ministro sarebbe stato eletto durante il mese riservato a questo scopo. Pertanto, se non vi sono maggioranze nette il Presidente della Repubblica non può che tentare un'opera difficile – ma per la quale è particolarmente qualificato – alla ricerca di una soluzione di compromesso.

Il Comitato si è fermato al momento in cui anche questo tentativo non riuscisse. Esistevano sul tappeto due ipotesi, quella di stabilire con norma costituzionale lo scioglimento delle Camere e quella di prevedere, invece, un ulteriore tentativo, che potesse concludersi con l'elezione di un Primo ministro a maggioranza relativa. La soluzione che alla fine è prevalsa non contempla quest'ultima ipotesi, ma mantiene fermo il principio che la fiducia inizialmente concessa – come, poi, la sfiducia costruttiva – debba essere deliberata a maggioranza assoluta; tuttavia lascia allo svolgersi dei rapporti politici l'esito della partita: la Costituzione, cioè, non

deve necessariamente regolare fin nei più minuti particolari lo svolgersi di questi rapporti. Può darsi, allora, che il Presidente della Repubblica ritenga opportuno compiere un ulteriore tentativo attraverso la designazione di un nuovo candidato, oppure può darsi che, sentiti i presidenti dei gruppi parlamentari, ritenga che non resti altra alternativa che lo scioglimento delle Camere. Questa è la logica della soluzione che, alla fine, il Comitato ha adottato; ma, come ho ricordato, a tale scelta si è pervenuti attraverso un iter molto travagliato e, per così dire, attraverso un meccanismo di esclusione ...

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Scusi, onorevole relatore, con il permesso del presidente vorrei fare una breve chiosa. Se noi non specificiamo con norma costituzionale che, nel caso in cui il tentativo presidenziale - definiamolo così, per brevità - fallisce, si sciolgono le Camere, apriamo la via ad avventure, perché il Presidente della Repubblica ben potrebbe mantenere le funzioni al Governo in carica al momento delle elezioni, a tempo indeterminato, mancando qualsiasi soluzione nell'ordinamento. Egli, infatti, potrebbe non adottare il decreto di scioglimento e, con il tacito consenso dei gruppi (i quali non si assumerebbero responsabilità in ordine alla formazione del nuovo Governo), mantenere la situazione così com'è. Francamente, questo mi sembrerebbe estremamente pericoloso. Posso comprendere che il Presidente abbia la possibilità di effettuare un tentativo, poi un secondo ed eventualmente anche un terzo, ma ci deve essere un momento (e lo dobbiamo scrivere nella Costituzione, se si procedimentalizza la fattispecie della formazione del Governo) in cui scatta lo scioglimento automatico.

Chiedo scusa per l'interruzione, ma è servita anche per conoscere l'opinione del relatore.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Onore-

vole Labriola, lei può, naturalmente, formulare un emendamento in questo senso. Io ho ripercorso, in sintesi, l'iter della discussione che ha condotto il Comitato ristretto alla soluzione proposta. Le dico subito che se lei formulerà un emendamento nel senso indicato io mi rimetterò alla valutazione della Commissione, non esprimerò un parere contrario. Ciò anche perché a questa soluzione si è arrivati - lo ricorderà il collega Covatta - per esclusione, o per stanchezza, e non attraverso l'affermazione di una netta, chiara e convinta maggioranza. Mi riferisco, ovviamente, all'opportunità o meno di prevedere, in calce all'attuale ultimo comma dell'articolo 92, una disposizione che disciplini l'eventuale insuccesso del tentativo di soluzione della crisi affidato al Presidente della Repubblica.

Dico subito che se non è chiara la formulazione di questa norma nel senso che il candidato designato dal Presidente della Repubblica deve ottenere l'investitura con la maggioranza prevista al comma 5, non vi è nessuna difficoltà nel precisarlo in termini espliciti. A noi sembrava che la formula « il candidato è designato » fosse di per sé sufficiente, ma i dubbi espressi dal collega Labriola dimostrano che probabilmente non lo è e che, quindi, è opportuna una precisazione.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Per quanto riguarda, invece, la questione posta dal presidente della Commissione sulla incompatibilità tra le funzioni di ministro e di viceministro ed il mandato parlamentare, la Commissione deve decidere su una soluzione che, come i colleghi sanno, è adottata in alcuni ordinamenti, come quello francese, mentre non è prevista in altri. Personalmente, credo che il dubbio in ordine alla responsabilità dei ministri non costituisca un elemento sufficiente a dirimere tale questione, che è di opportunità

istituzionale e che i colleghi sono perfettamente in grado di valutare. Già oggi, infatti, nel nostro come in altri ordinamenti, i ministri possono non essere parlamentari, tuttavia, che lo siano o meno, rispondono al Parlamento; la loro responsabilità politica nei confronti di tale organo ha come sanzione la sfiducia e, nel caso della disciplina che andiamo a costruire, tale sanzione è poi regolata con le norme relative alla sfiducia costruttiva. Si può dire – secondo le tradizioni dottrinali – che il ministro, che è anche parlamentare, abbia in più un rapporto di responsabilità politica nei confronti del corpo elettorale, che lo ha eletto: ma che lo ha eletto deputato senatore e non che lo ha investito delle funzioni di ministro. Mentre lo specifico rapporto di responsabilità politica che lo riguarda, in quanto ministro, intercorre tra lo stesso, come membro del Governo, nel suo insieme, e il Parlamento.

Sotto questo profilo l'incompatibilità non innova, non modifica; potrei dire che per certi versi – i colleghi si rendono conto che su questo punto non sto parlando in senso strettamente tecnico – ciò rafforza la responsabilità politica, perché il ministro che, in ipotesi, è stato eletto parlamentare all'inizio della legislatura, che poi viene chiamato a far parte del Governo e che, in funzione dell'istituto dell'incompatibilità, opta per la funzione governativa, nel momento in cui attraverso il suo comportamento dovesse legittimare o comunque provocare il ritiro della fiducia, rischia o, diciamo così, mette in gioco di più del ministro che, in regime di compatibilità, ha conservato entrambe le funzioni: il mandato parlamentare elettivo e la funzione di ministro. Quindi, per certi versi, si può addirittura sostenere che, in regime di incompatibilità e per i ministri che all'inizio della legislatura sono stati eletti parlamentari, la responsabilità politica nei confronti del Parlamento viene, per così dire, rafforzata. Ma, ripeto, questo ragionamento è fatto in termini sostanziali e non in termini tecnici, in quanto in quest'ultimo caso la responsabilità politica ha esattamente le stesse connotazioni e la

stessa natura di quella che ha in regime di compatibilità tra le due funzioni.

Presidente, mi consenta di avanzare la mia perplessità sull'opportunità di passare ai voti nelle condizioni di partecipazione e di presenze in cui la Commissione si trova. Però non spetta a me decidere a tale riguardo.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Presidente, la pregherei di voler disporre un breve aggiornamento. Ci troviamo infatti dinnanzi al cuore della riforma della costituzione politica. A parte il numero dei colleghi presenti – che, per la verità, anche in altre occasioni sono stati presenti in egual numero – probabilmente c'è anche la necessità di una riflessione politica all'interno dei gruppi.

Se procedessimo ora su una questione così rilevante, che riguarda anche aspetti non ancora esplorati (la stessa replica del relatore contiene una serie di incertezze e di dubbi, e non potrebbe che essere così), si finirebbe con il suscitare qualche perplessità addirittura in coloro che sono presenti. Per quanto mi riguarda, tali perplessità sono molto forti. Se noi riuscissimo a disporre di una pausa di riflessione di qualche giorno, forse una parte di questi dubbi potrebbe essere dissipata. Le sarei pertanto molto grato, presidente, se volesse disporre un aggiornamento dei lavori.

PRESIDENTE. Sulla base della richiesta formulata sia dal relatore sia dall'onorevole Labriola, penso che potremmo riprendere i nostri lavori giovedì prossimo dalle 21 alle 23,30. Proporrei questo orario perché nella giornata di giovedì sono previste in Assemblea votazioni sulla legge finanziaria e sui provvedimenti ad essa collegati. Non riterrei invece opportuno riunirci venerdì prossimo, in quanto il Senato non prevede seduta nelle giornate di venerdì e sabato, a differenza della Camera che dovrà esaminare la legge finanziaria. Tra l'altro, tenere seduta alle 21 di giovedì favorirebbe una maggiore partecipazione di parlamentari ai nostri lavori.

GERARDO BIANCO. Si passerà alle votazioni ?

PRESIDENTE. Naturalmente si passerà alle votazione, dopo l'eventuale illustrazione delle riflessioni che fossero maturate nel frattempo. Il relatore condivide questa mia proposta ?

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo.* Presidente, l'unica questione riguarda il coordinamento dei nostri lavori con quelli dell'aula. Se alle 21, infatti, in Assemblea fossero ancora in corso votazioni sulla legge finanziaria, per quanto mi riguarda - ma ritengo che ciò valga anche per altri colleghi - non sarò presente alle 21 ma, magari, alle 21,30.

PRESIDENTE. Il calendario prevede che i lavori dell'Assemblea terminino alle 21,30, ma dubito fortemente che si arriverà fino a quell'ora, anche perché ad un certo punto si farà sentire la stanchezza dovuta ad un'intera giornata di votazioni.

Il seguito della discussione è rinviato a giovedì 9 dicembre 1993 alle 21.

**La seduta termina alle 19,05.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la composizione e la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 22.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I



**TESTO A FRONTE****Testo della Costituzione e della proposta del Comitato ristretto  
per le modifiche alla parte seconda della Costituzione.***(Forma di Governo)***COSTITUZIONE****ART. 92.**

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

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

**TESTO COMITATO RISTRETTO****ART. 92.**

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

Il Primo Ministro e i ministri costituiscono il Consiglio dei ministri

La legge determina il numero, le attribuzioni e la procedura di nomina e revoca dei viceministri.

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

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

A tale fine il Parlamento procede per appello nominale, anche con successive votazioni, su candidature sottoscritte da almeno un terzo dei suoi componenti.

Se entro un mese dalla prima riunione del Parlamento nessun candidato abbia ottenuto la maggioranza di cui al comma 5, il candidato è designato dal Presidente della Repubblica.

**Emendamenti presentati all'articolo 92 del testo del Comitato ristretto per le modifiche alla parte seconda della Costituzione.**

*Sostituire l'articolo 92 con il seguente:*

Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri.

Il Primo ministro è eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con le elezioni per il Parlamento, con la maggioranza assoluta dei voti validi. Se tale maggioranza non è ottenuta al primo turno si procede, la seconda domenica successiva a quella delle elezioni, a un secondo turno elettorale cui sono ammessi i due candidati più votati al primo turno.

In caso di dimissioni del Primo ministro, e in caso di mozione di sfiducia al Governo approvata dal Parlamento, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere e indice nuove elezioni per il Parlamento e per il Primo ministro.

Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Primo ministro non è, allo scadere del mandato, immediatamente rieleggibile.

I ministri sono nominati con decreti del Primo ministro. La funzione di ministro è incompatibile con il mandato parlamentare.

92. 1.

Zanone.

*All'articolo 92 del testo del Comitato ristretto, al comma 1 sopprimere le parole: in numero non superiore a diciotto e premettere al comma 3 le parole il numero dei ministri non può essere superiore a diciotto.*

92. 6.

Il Relatore.

*All'articolo 92 del testo del Comitato ristretto, al comma 3, sostituire le parole: il numero, le attribuzioni e la procedura di nomina e di revoca con le parole il numero e le attribuzioni.*

92. 7.

Il Relatore.

*All'articolo 92 del testo del Comitato ristretto, sopprimere il comma 4.*

92. 2.

Cossutta, Magri e Salvato.



*All'articolo 92 del testo del Comitato ristretto, sostituire i commi 5, 6 e 7 con i seguenti:*

Il Primo ministro è nominato dal Presidente della Repubblica e deve ottenere la fiducia del Parlamento.

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

92. 3.

Covatta.

*All'articolo 92 del testo del Comitato ristretto, sopprimere il comma 7.*

92. 4.

Cossutta, Magri e Salvato.

*All'articolo 92, del testo del Comitato ristretto, comma 7, sostituire le parole il candidato è designato dal Presidente della Repubblica, con le seguenti il Presidente della Repubblica provvede allo scioglimento delle Camere.*

92. 5.

Cossutta, Magri e Salvato.

