

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XIV LEGISLATURA —

N. 1933

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori BASSANINI, MANCINO, AMATO, SALVI, DENTAMARO, VILLONE, PASSIGLI, TURRONI, MANZELLA, BATTISTI, VITALI, TOIA, GIARETTA, MARINO, OCCHETTO, FALOMI, DI SIENA, D’ANDREA, PETRINI, COVIELLO, DATO, SOLIANI, BATTAGLIA Giovanni, LIGUORI, BAIO DOSSI, DE ZULUETA, DONATI, BATTAFARANO, CAMBURSANO, FASSONE, BRUTTI Paolo, CAVALLARO, STANISCI, BONAVITA, TESSITORE, BONFIETTI, BASSO, LONGHI, FRANCO Vittoria, VERALDI, FILIPPELLI, FLAMMIA, GUERZONI, PASQUINI, CASTELLANI, CHIUSOLI, PIZZINATO, BRUNALE, VISERTA COSTANTINI, PASCARELLA, FABRIS, BARATELLA, VICINI, MARITATI, LAVAGNINI, MONTALBANO, PIATTI, GARRAFFA, MONTICONE, SCALERA, DETTORI, COLETTI, MONTAGNINO, AYALA, CORTIANA, MUZIO, PAGLIARULO, RIPAMONTI, DE PETRIS, ZANCAN, ZAVOLI, LAURIA, BEDIN, ACCIARINI, CARELLA, MARTONE, BASTIANONI, ROTONDO, IOVENE, FORMISANO e GAGLIONE

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GENNAIO 2003

Modifica degli articoli 49, 51, 63, 64, 66, 71, 72, 74, 76, 77, 82, 83, 88, 92, 94, 95, 134 e 138 della Costituzione e introduzione degli articoli 58-*bis*, 81-*bis*, 82-*bis* e 98-*bis*, nonché della disposizione transitoria e finale XVII-*bis* della Costituzione stessa, in tema di forma di governo, garanzie costituzionali, statuto dell’opposizione e revisione della Costituzione

Onorevoli Senatori. – È convinzione diffusa che, per completare la troppo lunga transizione istituzionale, dopo la revisione del titolo V della Parte II della Costituzione, occorra ora per mano alla riforma della forma di governo. In effetti, il contesto nel quale alla Costituente fu definita la forma di governo della nostra Repubblica appare consistentemente cambiato. Sul terreno istituzionale, è appena il caso di ricordare che la Costituente lavorò su due presupposti: che per la legge elettorale sarebbe stato adottato un sistema proporzionale (ordine del giorno Giolitti) e che la forma dello Stato sarebbe stata unitaria e accentrata, sia pur con largo riconoscimento delle

autonomie regionali e locali. Ora non vi è chi non veda che l'adozione di sistemi elettorali maggioritari e di una forma di Stato ispirata al modello federale non può non imporre modifiche profonde nel sistema delle disposizioni costituzionali relative alla forma di governo, allo statuto dell'opposizione, alle garanzie costituzionali. Sul terreno economico-sociale, le sfide della competizione globale, dei grandi flussi migratori, delle innovazioni tecnologiche e produttive, della società dell'informazione, e da ultimo gli stessi rischi di declino produttivo e tecnologico che incombono sul nostro paese spingono a cercare, anche sul piano istituzionale, risposte e rimedi adeguati alla entità di queste sfide: per affrontarle occorre una democrazia più forte, più legittimata, più efficace.

1. Da queste premesse dovrebbe muovere il dibattito sulla forma di governo: qual è il modello migliore e più adatto al nostro paese, tra quelli in uso nelle grandi democrazie? E quale è il metro di giudizio per misurarne costi e benefici? Il dibattito è assai vivace, ma non sempre sembra essere partito col piede giusto. Perché pochi rispondono alla seconda domanda, che pur è del tutto pregiudiziale. E perché i modelli proposti hanno spesso ben poco a che fare con quelli davvero in uso nei paesi di democrazia consolidata.

E così: molti sono i sostenitori del modello Westminster, prototipo del «premierato», dove il Primo Ministro – dicono – è scelto direttamente dagli elettori, dura in carica un'intera legislatura, e può sciogliere, quando vuole, il Parlamento; altri propendono per il presidenzialismo sul modello americano, dove il Presidente è per quattro anni il Capo delle Forze armate, può mettere il veto sulle leggi e nominare i giudici della Corte suprema; altri ancora propendono, per il semipresidenzialismo francese o per il cancellierato tedesco.

Ma troppi sembrano ignorare che il Presidente degli Stati Uniti, in cambio, non può sciogliere le Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non può emanare decreti-legge, nè chiedere deleghe legislative; che non può nominare ministri, ambasciatori o alti burocrati senza il consenso preventivo del Senato; che non ha neppure il potere di proporre al Parlamento il bilancio federale (altro che legge finanziaria blindata!) redatto da un ufficio del Congresso sulla base di direttive parlamentari. Tanto che molti costituzionalisti americani si sono chiesti, negli anni più recenti, se il Presidente americano non sia in realtà più debole del Cancelliere tedesco o dei Primi ministri inglese e italiano, che possono sí essere vittime di voti di sfiducia parlamentari, ma dispongono di molti poteri che il Presidente degli Stati Uniti non ha.

Quanto al modello Westminster, di fatto il Primo ministro è scelto dagli elettori britannici: ma il suo nome non compare sulla scheda elettorale, salvo che nel collegio dove egli è candidato per la Camera dei Comuni; e nulla vieta al gruppo parlamentare di maggioranza di sostituirlo anche a metà legislatura, così come il gruppo conservatore sostituì la Thatcher con Major (se la Thatcher, allora, avesse cercato di evitarlo, sciogliendo prima la Camera dei Comuni, la Regina le avrebbe opposto un cortese «*wait and see*»: vediamo se tra un mese Lei è ancora il Primo ministro ...).

La verità è che tutti i modelli in uso nelle grandi democrazie liberali sono caratterizzati dall'equilibrio fra poteri e contropoteri, dal bilanciamento fra pesi e contrappesi. Nei paesi a democrazia consolidata, questa banale constatazione consentirebbe di semplificare il confronto politico, limitandolo ai modelli sperimentati e alle loro varianti. Purtroppo, questa consapevolezza manca in Italia, dove ha molto seguito l'idea che la miglior forma di governo sia quella che concentra quasi tutti i poteri in capo a un uomo solo, purchè scelto dagli elettori; e che gli garantisce l'inaffidabilità nella carica, per tutta la legislatura. Ma, se si accogliesse questa impostazione, diventerebbe incerto il confine tra forme di governo democratiche e forme di governo cesariste, plebiscitarie o peroniste.

Occorre, in altri termini, aver chiari i connotati strutturali che consentono di definire una forma di governo, quale che essa sia, come effettivamente democratica. Occorre partire da qui, nella riflessione sulle forme di governo. E occorre diffidare di un approccio assai diffuso, perchè apparentemente in grado di raccogliere e interpretare la cultura e le sensibilità del nostro tempo. È

l'approccio che muove dall'accoglimento e dalla sostanziale condivisione, più o meno acritica, di due assai diffusi luoghi comuni:

a) la convinzione – ovviamente, non priva di qualche ragione – che l'ingegneria costituzionale debba fare i conti con due tendenze sociologiche oggi dominanti, la personalizzazione della politica e la sua spettacolarizzazione mediatica;

b) l'idea che stabilità, governabilità, ed efficacia nella realizzazione del programma approvato dagli elettori siano in realtà gli unici, o comunque i principali criteri o valori per valutare la bontà dell'una o dell'altra forma di governo.

È vero che una democrazia è forte se è in grado di prendere rapidamente le decisioni necessarie. Ma lo è, se lo fa con il consenso dei cittadini, se garantisce adeguati controlli sull'esercizio del potere, se dà a tutti la sicurezza dei propri diritti e libertà; se assicura un equilibrato pluralismo fra le istituzioni. Se ciò non accade, alla lunga non saprà neppure prendere le decisioni giuste, nè saprà farle rispettare. La personalizzazione della politica è un fatto con cui le istituzioni debbono fare i conti; non è un valore da promuovere fino all'esasperazione.

Non basta infatti la legittimazione elettorale, per rendere democratica una forma di governo: la storia è ricca di dittatori eletti. E neppure è vero che la concentrazione dei poteri nelle mani del Capo è un buon principio di sociologia dell'organizzazione, praticato in tutte le aziende private. Vale forse per le imprese a conduzione familiare, gestite direttamente dal proprietario; ma nelle grandi imprese si usa dividere le deleghe tra più amministratori o almeno sottoporli all'indirizzo e al controllo di organi collegiali; per non parlare della possibilità di sostituire il vertice della società anche in corso di mandato.

2. Se su ciò si conviene, si converrà anche sulla necessità di alcuni cambiamenti nell'agenda del dibattito sulle riforme istituzionali. Rilievo centrale assume la definizione delle regole e delle garanzie proprie di una moderna democrazia dell'alternanza. La maggioranza parlamentare e il governo scelti dagli elettori devono bensì disporre degli strumenti necessari per governare; ma entro limiti precisi ed invalicabili (e con bilanciamenti e contrappesi efficaci) tali da garantire l'intangibilità dei diritti e delle libertà dei cittadini e la effettività della competizione democratica anche, e in primo luogo, nei confronti delle possibili prevaricazioni della maggioranza.

È, questo, uno dei pilastri della cultura del costituzionalismo moderno, e soprattutto della sua componente liberaldemocratica, da Montesquieu in poi. Ricordare che si tratta di un principio non negoziabile non contraddice l'esigenza della reciproca legittimazione tra maggioranza e opposizione. Significa soltanto la riproposizione di un antico monito del costituzionalismo liberale: diffidare del «potere assoluto» che «corrompe assolutamente».

Non si può negare l'esigenza di un rafforzamento dell'esecutivo: per esempio di dare al Primo ministro il potere di nominare e revocare i ministri (come in Gran Bretagna, o in Germania, o negli USA). Ma non senza affrontare, contestualmente, il problema del rafforzamento delle garanzie democratiche in un sistema maggioritario: i poteri del Parlamento, lo statuto dell'opposizione, il ruolo e i poteri di garanzia del Capo dello Stato, il pluralismo e la libertà dell'informazione, i poteri e l'indipendenza della magistratura (e della Corte costituzionale), il ruolo e l'autonomia delle Autorità indipendenti.

Di ciò consapevole, nel suo messaggio di fine anno, il Presidente della Repubblica non ha enunciato quale primo obiettivo della riforma istituzionale il rafforzamento dell'esecutivo e dei poteri del Capo del Governo; al contrario, «quale che sia la forma di governo» prescelta, ha sottolineato l'esigenza di salvaguardare il pluralismo delle istituzioni, di prevedere adeguati pesi e contrappesi. E dunque di affrontare non solo il problema degli strumenti e dei poteri della maggioranza eletta, ma anche dei suoi limiti, consapevoli del fatto che sul primo versante molto si è già fatto in questi anni, a partire dalla legge sulla elezione diretta dei sindaci. Sul secondo, invece, si

è fatto quasi nulla. Come ha detto il Capo dello Stato, «per assicurare stabilità all'esecutivo, si è dato vita, quasi dieci anni fa, alla democrazia dell'alternanza, adottando il sistema elettorale maggioritario. Ma non è stato completato il cambiamento adeguando le garanzie istituzionali».

3. Non è, peraltro, soltanto una questione di agenda, o di indice delle questioni da affrontare. È ovvio che occorre verificare anche che le soluzioni proposte per il rafforzamento dell'esecutivo non contraddicano i principi e i valori non negoziabili che garantiscono la democraticità del sistema costituzionale; e non finiscano per indebolire o vanificare l'efficacia delle garanzie istituzionali, magari invocando l'usbergo della sovranità parlamentare espressa attraverso il voto degli elettori (come non di rado si è fatto nei regimi autoritari di stampo fascista, comunista o peronista).

Questa verifica appare più facile se ci si attiene ai modelli consolidati dall'esperienza delle grandi democrazie moderne (o liberali, nell'accezione anglosassone del termine). Ma occorre, in proposito, evitare i pericoli del *bricolage* istituzionale; o – come Giovanni Sartori ha ammonito qualche tempo fa – il rischio di pasticci derivanti dalla commistione incoerente di istituti importati da esperienze diverse e tra loro non facilmente componibili.

Non si possono dunque mescolare a piacere elementi tratti da modelli radicalmente diversi, col solo scopo di rafforzare l'esecutivo e il suo Capo. Si rischia di superare il limite di rottura strutturale proprio di ciascun modello, di cancellare ciò che, in ciascuno di essi, ne garantisce la qualità democratica. E così: il modello Westminster concede al *premier* una influenza sul potere legislativo che il Presidente americano non ha: ma in cambio lo sottopone al controllo della maggioranza parlamentare di cui deve ogni giorno riconquistarsi il consenso. La sua legittimazione a governare non è personale e diretta; essa è frutto di una scelta elettorale che è stata la scelta di un programma politico, di un partito, di una maggioranza parlamentare, non solo di un uomo; metterne il nome sulla scheda, o dargli il potere di sciogliere le Camere anche contro la maggioranza parlamentare comporta la rottura dell'equilibrio di quel sistema.

L'elezione diretta del Capo dell'esecutivo è invece il cuore dei sistemi presidenziali: ma, in quelli, il Parlamento ha una sua legittimazione elettorale autonoma, e la usa per bilanciare efficacemente il potere presidenziale. Dunque un *premier* «forte» può perfino avere maggiori poteri del Presidente degli Stati Uniti: il quale, come già si è ricordato, non può ottenere lo scioglimento delle Camere, non può mettere la fiducia sulle leggi, non controlla la formazione della legge di bilancio, deve attendere l'*advice and consent* del Senato per nominare ministri, ambasciatori e direttori delle amministrazioni e agenzie; e non di rado si trova a fare i conti con un Congresso ostile, nelle frequenti situazioni di *divided government*. Ma dotare il *premier* di una legittimazione popolare diretta ed autonoma e sottrarlo alla sfiducia del Parlamento (o, *rectius*, legare indissolubilmente la sfiducia allo scioglimento delle Camere) significa eliminare lo strumento essenziale di bilanciamento proprio delle forme parlamentari razionalizzate.

E così: coloro che esprimono una preferenza per il modello semipresidenziale, ma aggiungono che occorrerebbe configurarlo in modo da evitare il rischio della coabitazione, fingono di ignorare che la possibile coabitazione è un elemento essenziale del sistema di contrappesi democratici propri della Costituzione della Quinta Repubblica francese: la quale affida al corpo elettorale la facoltà di decidere se e quando bilanciare il ruolo e i poteri riconosciuti al Presidente della Repubblica eletto dai cittadini, affiancandogli un'Assemblea nazionale (e di conseguenza un Primo Ministro e un Governo) espressione di un diverso orientamento politico. L'eliminazione di questo contrappeso produrrebbe, probabilmente, lo scivolamento del modello semipresidenziale verso il presidenzialismo; ma non verso il presidenzialismo nordamericano, bensì verso una forma di presidenzialismo non bilanciato, del tipo di quelle un tempo prevalenti in America Latina.

La stessa obiezione incontra l'ipotesi, mai del tutto abbandonata, di una soluzione presidenziale configurata in modo da evitare i problemi e le difficoltà proprie delle fasi di *divided government* e da assegnare al Presidente e al suo Governo una maggiore influenza sulla formazione delle leggi, sul modello europeo. Ma il sistema presidenziale americano deve essere annoverato tra le forme di governo sicuramente democratiche proprio perchè prevede e comprende questo ed altri *checks and balances*, e non già nonostante l'esistenza di questi limiti al potere presidenziale. Non è un caso,

d'altronde, se il modello americano non è mai stato sperimentato in nessuna delle grandi democrazie europee. Esso appare infatti difficilmente riproducibile dove sistemi politici e partiti più strutturati di quelli statunitensi renderebbero difficile la governabilità nelle fasi di *divided government*; e, per converso, renderebbero eccessivo il potere presidenziale nelle fasi nelle quali il partito del Presidente ha la maggioranza in entrambe le Camere. Mancherebbe infatti la fluidità delle posizioni e delle maggioranze congressuali che consente al Presidente di negoziare l'approvazione di provvedimenti essenziali anche con un Congresso politicamente ostile; e che lo costringe comunque a fare i conti con il Congresso anche nelle legislature nelle quali esso gli è politicamente favorevole.

Non è casuale il fatto che tutte le grandi democrazie europee (con la sola eccezione della Francia) abbiano scelto il modello parlamentare (o semiparlamentare, come qualcuno preferisce dire), per lo più adottando varianti che valgano a rafforzare la stabilità e la coesione delle maggioranze e dei governi, e dunque a evitare o ridimensionare i pericoli e i difetti propri delle varianti assembleari del modello in questione. Vi sono evidentemente ragioni profonde, che la migliore dottrina ha studiato, e che spiegano questa impressionante evidenza statistica. Esse risiedono nella storia, nelle tradizioni culturali e amministrative, nella struttura dei sistemi politici europei. E sono oggi rafforzate dalla comune appartenenza all'Unione europea e al sistema delle forze politiche europee.

Ma anche nel seguire questa indicazione, occorre evitare di spingere la ricerca di strumenti di rafforzamento della stabilità e dei poteri dell'esecutivo e del suo Capo oltre i limiti conosciuti da questi modelli. E occorre evitare di progettare soluzioni incompatibili con l'esigenza di costruire, anche in tal caso, un equilibrato sistema di pesi e contrappesi, di strumenti per governare ma anche di garanzie istituzionali contro l'onnipotenza della maggioranza *pro tempore*. Entro questi limiti, pare a noi possibile ricavare indicazioni utili tanto dalla variante britannica (il governo del primo ministro) quanto dalla variante tedesca (cancellierato) del modello parlamentare razionalizzato. Si tratta, per l'appunto, più di varianti di un unico modello, che non di modelli distinti e contrapposti. È dunque un esercizio che non ha nulla a che fare con le gravi alterazioni dell'equilibrio di quel modello che invece si avrebbero introducendo elementi propri di altri modelli non compatibili con esso, come il modello semipresidenziale, quello presidenziale o il sistema dell'elezione diretta del primo ministro sperimentato in Israele per qualche anno.

Proponiamo dunque, innanzitutto, di introdurre nel nostro ordinamento costituzionale gli istituti che si rinvengono, nella sostanza, tanto nel sistema tedesco quanto in quello britannico: come l'obbligo di render noto preventivamente agli elettori il nome del candidato alla guida del Governo; la nomina del Primo Ministro «sulla base dei risultati elettorali»; la presentazione alle Camere del solo Primo Ministro, ai fini del voto di fiducia; l'attribuzione al Presidente del Consiglio (o Primo Ministro, o Cancelliere) del potere di nominare e revocare i ministri e di proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere; l'attribuzione al Primo Ministro di effettivi poteri di direzione dell'esecutivo; il divieto di sfiduciarlo o comunque di rimuoverlo dall'incarico senza procedere contestualmente alla scelta del suo successore (divieto di «crisi al buio»).

Riteniamo invece inopportuna l'introduzione di istituti che non si rinvengono in nessuna delle due varianti, britannica e tedesca. Nè nel governo britannico del Primo Ministro, nè nel cancellierato tedesco il nome del candidato alla guida del governo è scritto sulla scheda elettorale. Certo, esso è pubblicamente e previamente indicato da ciascun partito e da ciascuna coalizione. Ma tra una previa indicazione, e la sottoposizione al voto sulla scheda ci sono differenze rilevanti, che la cosiddetta «bozza Fisichella» aveva ben analizzato. Nel primo caso, l'elettore è chiamato a scegliere (oltrechè il deputato o senatore del suo collegio) un programma, uno schieramento politico (con i suoi principi e valori), una squadra di governo, e, certo, anche il capo di questa squadra. L'elemento di personalizzazione della scelta elettorale è bilanciato e non esclusivo. Nel secondo caso, ignoto all'esperienza britannica e tedesca, l'elettore è indotto a ragionare nei termini del modello presidenziale, determinando nei meccanismi della legittimazione una torsione personalistica difficilmente armonizzabile col modello parlamentare.

Analogamente: nel sistema tedesco e in quello britannico non è precluso al Parlamento il potere

di sostituire il Primo Ministro o il Cancelliere nel corso della legislatura. In entrambi i casi, il sistema prevede meccanismi contro le «crisi al buio», ma non esclude la sostituzione del leader della maggioranza. Ovviamente, questa soluzione risulta coerente con un sistema nel quale la legittimazione elettorale non riguarda direttamente ed esclusivamente il Capo del Governo, ma un programma, uno schieramento politico, una squadra di governo. Si tratta, a ben vedere, di un dato essenziale alla forma di governo parlamentare: nel quale il Primo Ministro e il suo Governo hanno il vantaggio sicuro di disporre di una maggioranza nell'organo legislativo, ma devono comunque fare i conti con essa, ed evitare di mettere a rischio le basi del loro consenso, che stanno nella fiducia della maggioranza degli eletti del popolo. La *leadership* è in tal caso conquistata ogni giorno sul campo, non garantita dalla minaccia dello scioglimento delle Camere (*rectius*: del *Bundestag* o della Camera dei Comuni).

Si potrebbe continuare: ma bastano questi esempi per dimostrare che alcune delle proposte di «premierato» oggi sul tappeto assomigliano a *patchwork* tra modelli costituzionali diversi e incompatibili. È il caso del modello che va sotto il nome di «sindaco d'Italia»: esso appare il frutto di una sorta di commistione tra governo parlamentare del Primo Ministro e governo presidenziale; una commistione che non presenta pericoli e problemi ove applicata ad istituzioni (le amministrazioni regionali e locali) dotate di poteri essenzialmente amministrativi e regolamentari (o di poteri legislativi non incidenti sui diritti e sulle libertà costituzionali) e preposte al governo di comunità ristrette e relativamente coese (dove il Capo dell'istituzione può in effetti stabilire un rapporto diretto e non mediato con una buona parte degli elettori); ma che, esportata al livello di una grande democrazia, altera irrimediabilmente l'equilibrio dei pesi e dei contrappesi propri del modello parlamentare.

Pensiamo infine che l'istituto della sfiducia costruttiva possa essere compatibile con il modello del governo parlamentare del Primo Ministro mutuato dall'esperienza britannica. In entrambi i modelli, infatti, la maggioranza parlamentare può sfiduciare il *Premier* e costringerlo alle dimissioni, a condizione di indicare contestualmente il suo successore. In Gran Bretagna, a questo esito si perviene per decisione del gruppo parlamentare e del partito di maggioranza. In Germania, è invece richiesta la maggioranza assoluta dei componenti il *Bundestag*.

Nella nostra proposta, questo elemento di rafforzamento della stabilità dei Governi è ulteriormente potenziato dalla attribuzione al Capo dello Stato del potere di procedere allo scioglimento delle Camere, anche quando sia stata presentata una mozione di sfiducia, «ove ritenga che la formazione del nuovo Governo contrasti con gli orientamenti politici del corpo elettorale».

L'insieme dunque, degli strumenti e degli istituti innovativi introdotti a sostegno del rafforzamento dell'Esecutivo comprende tutti gli strumenti e gli istituti effettivamente in uso nel modello britannico, più quelli previsti dal modello tedesco.

4. Le modifiche costituzionali che proponiamo al fine del rafforzamento dell'Esecutivo e di chi lo presiede, sono dunque le seguenti:

- obbligo di render noto preventivamente agli elettori il nome del candidato alla guida del Governo, unitamente al programma della coalizione;
- nomina del Primo Ministro «sulla base dei risultati elettorali»;
- presentazione alle Camere del solo Primo Ministro, ai fini del voto di fiducia;
- attribuzione al Primo Ministro del potere di nominare e revocare i ministri, i viceministri e i sottosegretari di Stato;
- attribuzione al Primo Ministro del potere di proporre al Capo dello Stato lo scioglimento anticipato delle Camere;
- attribuzione al Primo Ministro di effettivi poteri di direzione dell'Esecutivo, come il potere di sottoporre alla decisione del Consiglio dei ministri provvedimenti di competenza di singoli ministri e il potere di revoca di atti di singoli ministri;
- previsione che la mozione di sfiducia debba essere sottoscritta da almeno un decimo dei

membri delle due Camere e debba contenere l'indicazione esplicita del candidato a presiedere il nuovo Governo;

- previsione che la mozione di sfiducia debba considerarsi respinta se non è votata dalla maggioranza assoluta dei membri del Parlamento in seduta comune;
- facoltà del Capo dello Stato di sciogliere le Camere, anche dopo che sia stata presentata una mozione di sfiducia costruttiva, e prima che sia votata «, ove ritenga che la formazione del nuovo governo contrasti con gli orientamenti politici del corpo elettorale».

Nel senso della più agevole governabilità va inoltre la disposizione che riduce dalla maggioranza assoluta a un terzo dei componenti il *quorum* per la validità delle sedute e delle deliberazioni delle Camere.

5. Queste importanti innovazioni in direzione di un Esecutivo più forte, più compatto e più coeso, esigono efficaci contrappesi e bilanciamenti, senza dei quali il sistema subirebbe torsioni autoritarie o cesariste.

Si tratta di quattro gruppi distinti di disposizioni.

In primo luogo quelle che adeguano il sistema delle garanzie costituzionali all'introduzione del sistema maggioritario. È evidente infatti che tutto il sistema delle garanzie è commisurato, nella Carta del 1947, a una rappresentanza politica definita con il sistema proporzionale. Proponiamo dunque:

- di elevare a due terzi la maggioranza necessaria per l'approvazione, in seconda lettura, di leggi di revisione costituzionale, ammettendo in ogni caso la facoltà di un quinto dei membri di una Camera, di cinque consigli regionali o di cinquecentomila elettori di sottoporre la legge di revisione a *referendum* confermativo;

- di prevedere espressamente che il *referendum* confermativo si svolga con distinte votazioni se la legge di revisione costituzionale concerne diverse parti della Costituzione o istituti tra loro distinti (in modo da salvaguardare il diritto dell'elettore di esprimersi, per esempio, a favore del governo del *Premier* ma contro la *devolution*);

- di elevare a due terzi dei voti espressi la maggioranza necessaria per l'elezione del Presidente della Repubblica, in modo da salvaguardarne, nelle nuove condizioni derivanti dall'introduzione del sistema maggioritario, la natura di garante imparziale della Costituzione e di rappresentante dell'unità nazionale;

- di elevare a due terzi dei voti espressi la maggioranza necessaria per l'elezione dei presidenti delle Camere, in modo da ritornare per questa via alla convenzione costituzionale, affermata negli Anni Settanta e Ottanta, che prevedeva un'intesa *bipartisan* sulla designazione dei presidenti e tutelava la loro natura di garanti imparziali del confronto parlamentare;

- di elevare a due terzi dei voti espressi la maggioranza necessaria per l'approvazione dei regolamenti delle Camere, che fissano le regole del gioco della competizione parlamentare.

Una seconda serie di innovazioni mira a tutelare la genuinità e la correttezza dei meccanismi elettorali, in correlazione ai nuovi e più forti poteri attribuiti agli eletti. Tra queste ricordiamo:

- la «copertura costituzionale» prevista per l'introduzione in via legislativa di misure atte a prevenire efficacemente l'insorgere di conflitti tra gli interessi privati dei titolari di uffici pubblici e cariche elettive e gli interessi pubblici che essi sono chiamati a tutelare;

- l'ineleggibilità a uffici pubblici e cariche elettive prevista per coloro che controllano mezzi di comunicazione di massa;

- la «copertura costituzionale» prevista per la introduzione di normative atte a garantire il pluralismo nell'informazione, il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa,

la parità di accesso dei partiti e movimenti politici ai mezzi di comunicazione di massa;

- la previsione di una disciplina delle forme di finanziamento delle campagne elettorali, che ne assicuri la trasparenza, e dei limiti delle spese elettorali, che eviti il rischio di un rapporto distorto tra politica e denaro;

- l'attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere, in ultima istanza, sulle controversie relative alla elezione dei membri del Parlamento, nonché sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità dei parlamentari e sulle incompatibilità dei membri del Governo.

Una terza serie di innovazioni delinea la necessaria cornice costituzionale di uno statuto dell'opposizione che dovrà poi trovare la sua più compiuta definizione nella riforma dei regolamenti parlamentari. Ricordiamo al riguardo:

- il riconoscimento del diritto dell'opposizione di ottenere la istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta o l'attivazione di una indagine conoscitiva;

- la legittimazione dell'opposizione a ricorrere alla Corte costituzionale in caso di violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo, o sui limiti imposti all'esercizio da parte del Governo di poteri legislativi d'urgenza o di poteri legislativi delegati;

- la previsione che i regolamenti delle Camere debbano riservare adeguati spazi ai gruppi di opposizione nella formazione degli ordini del giorno e nella organizzazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni;

- la attribuzione alla opposizione, sul modello britannico e tedesco, della presidenza delle Commissioni o Giunte parlamentari e degli altri organismi ai quali sono attribuiti essenzialmente compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia;

- la costituzionalizzazione dei limiti già imposti ai decreti-legge del Governo dalla legge 23 agosto 1988, n. 400 (la loro previsione in Costituzione appare necessaria per imporne il rispetto anche ai provvedimenti legislativi di urgenza, che appartengono pur sempre al novero delle fonti primarie);

- la introduzione in Costituzione dell'obbligo di sottoporre a parere parlamentare gli schemi di decreti legislativi, la previsione della facoltà dell'opposizione di devolvere all'Aula l'approvazione di tali pareri, la previsione dell'obbligo del Governo di motivazione, in caso di emanazione di decreti difformi dai pareri parlamentari: l'insieme di queste previsioni, unite alla legittimazione dell'opposizione a sottoporre alla Corte costituzionale le questioni relative al rispetto dei limiti imposti all'esercizio dei poteri legislativi delegati al Governo, dovrebbe consentire un più agevole ricorso allo strumento della delegazione delegata, senza che ciò comporti la sottrazione al Parlamento della sua essenziale funzione di legislatore e all'opposizione dei suoi poteri di controllo.

Una quarta serie di innovazioni mirano a definire e rafforzare il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni a cui sono affidate, nel sistema maggioritario bipolare, essenziali funzioni di garanzia e di regolazione nei settori che non possono essere sottoposti alla regola del governo della maggioranza: in primo luogo il Presidente della Repubblica, che conserva il potere di decidere sullo scioglimento delle Camere, su proposta del Primo Ministro e sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari; che valuta se l'eventuale votazione della sfiducia costruttiva può dar luogo alla formazione di un nuovo Governo non coerente con la volontà del corpo elettorale, e se è dunque opportuno sciogliere le Camere e rimettere la questione ad una nuova valutazione degli elettori; che acquisisce un potere di rinvio delle leggi «rafforzato» dalla previsione che la legge rinviata alle Camere debba essere promulgata solo allorché sia stata riapprovata a maggioranza assoluta.

Nella stessa logica si pone la nuova disposizione costituzionale che garantisce l'indipendenza delle Autorità indipendenti di garanzia, ne regola le prerogative e i poteri, e regola le modalità e le procedure per la scelta dei loro membri, secondo criteri che ne assicurino la competenza e

l'imparzialità.

Al fine di assicurare il necessario raccordo tra le istituzioni nazionali e quelle europee, e di garantire anche a tal riguardo i poteri di controllo del Parlamento, prevediamo la istituzione di una Commissione bicamerale per l'indirizzo e il controllo sulle attività riguardanti le politiche dell'Unione e per la vigilanza sul rispetto del principio di sussidiarietà.

Proponiamo infine di introdurre, sul modello statunitense, l'istituto del *joint Committee*, al fine di evitare estenuanti navette tra i due rami del Parlamento.

Si tratta naturalmente di una delle molte disposizioni che dovrà essere riconsiderata al momento della riforma del Senato in correlazione con l'attuazione del nuovo titolo V della Costituzione. È tuttavia evidente che, mentre sarà probabilmente necessario in quella sede riservare alla sola Camera dei deputati l'espressione della fiducia e sfiducia al Primo Ministro, altri istituti, come questo, potranno sopravvivere se resterà la competenza delle due Camere per l'approvazione di un sia pur limitato numero di leggi «bicamerali».

L'insieme delle innovazioni or ora ricordate consentono dunque di delineare un sistema che, sul modello di quasi tutte le grandi democrazie europee, può definirsi nei seguenti termini: un Governo forte, espresso dalla libera scelta degli elettori, saldamente guidato dal Primo Ministro; un Parlamento altrettanto forte, in grado di offrire alla maggioranza gli strumenti per attuare il programma approvato dagli elettori e all'opposizione poteri efficaci di controllo e di proposta delle proprie soluzioni alternative ai problemi del paese, nel contesto di una democrazia altrettanto forte e sicura, dotata di regole idonee a garantire i diritti e le libertà di tutti e la genuinità e correttezza della competizione politica ed elettorale; un forte sistema di istituzioni e strumenti di garanzia, capace di assicurare che le regole siano rispettate da tutti, a partire da chi dispone del potere politico e economico.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 49 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Anche a tal fine, la legge assicura il pluralismo dell'informazione, vieta le posizioni dominanti nel sistema delle comunicazioni di massa, stabilisce per i partiti e per i movimenti politici eque condizioni di accesso ai mezzi di informazione, e tutela il diritto dei cittadini ad una informazione politica libera e completa».

Art. 2.

1. All'articolo 51 della Costituzione, dopo il primo comma sono inseriti i seguenti:

«La legge stabilisce disposizioni idonee a prevenire l'insorgere di conflitti tra gli interessi privati di chi accede ad uffici pubblici e a cariche elettive e gli interessi generali che il pubblico ufficiale deve tutelare.

In ogni caso, non possono ricoprire uffici pubblici nè sono eleggibili a cariche elettive coloro che detengono la proprietà o abbiano il controllo, anche indiretto, di mezzi di comunicazione di massa diffusi nell'area territoriale interessata».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 58 della Costituzione, è inserito il seguente:

«Art. 58-bis. – La legge disciplina le forme del finanziamento delle campagne elettorali, ne assicura la trasparenza e fissa i limiti delle spese elettorali. Garantisce ai candidati, ai partiti, alle coalizioni tra partiti e agli altri soggetti presentatori di liste di candidati condizioni di parità nell'accesso al sistema, pubblico e privato, delle comunicazioni di massa. La legge disciplina, altresì, le modalità e i termini della presentazione e pubblicazione del programma elettorale e del nome del candidato proposto per la Presidenza del Consiglio dei ministri unitamente a ciascuna lista di candidati alle elezioni politiche».

Art. 4.

1. All'articolo 63 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Ciascuna Camera elegge fra i suoi componenti il Presidente e l'Ufficio di presidenza. Il Presidente è eletto con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi. L'Ufficio di presidenza è eletto in modo da garantire la rappresentanza di tutti i gruppi parlamentari».

Art. 5.

1. L'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 64. – Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, comunque non inferiore alla maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di riunirsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente almeno un terzo dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto e, se richiesti, obbligo di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono. I regolamenti parlamentari stabiliscono i casi nei quali il Governo deve essere comunque rappresentato dal Primo Ministro o dal Ministro competente.

I regolamenti parlamentari disciplinano le prerogative e i poteri del Governo e della maggioranza e quelli dell'opposizione nella organizzazione e nello svolgimento dei lavori parlamentari. Disciplinano i casi nei quali il Governo ha facoltà di porre la fiducia sulla approvazione di singoli articoli o emendamenti. Riservano adeguati spazi ai gruppi di opposizione nella formazione dell'ordine del giorno e nella organizzazione dei lavori dell'Aula e delle Commissioni.

I regolamenti parlamentari individuano le Commissioni, Giunte o organismi interni ai quali sono attribuiti compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo o di garanzia: la presidenza dei medesimi è riservata a parlamentari designati dai gruppi di opposizione».

Art. 6.

1. All'articolo 66 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Contro la decisione è ammesso il ricorso alla Corte costituzionale nei modi e nei termini previsti dalla legge».

Art. 7.

1. All'articolo 71 della Costituzione, primo comma, è aggiunto il seguente periodo: «Al Governo e ai membri del Parlamento appartiene altresì il potere di sottoporre al voto delle Camere emendamenti ai disegni di legge».

Art. 8.

1. All'articolo 72 della Costituzione, dopo il quarto comma è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Se un disegno di legge è stato approvato in prima lettura dalle due Camere in testi fra loro differenti, esso è sottoposto all'esame di una Commissione formata da un ugual numero di deputati e senatori, composta in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. La Commissione provvede, nei successivi sessanta giorni, a redigere un testo unificato, sul quale decidono definitivamente le due Camere, con procedimento abbreviato disciplinato dai regolamenti parlamentari».

Art. 9.

1. All'articolo 74 della Costituzione, il secondo comma è sostituito dal seguente:

«Se le Camere approvano nuovamente la legge, a maggioranza assoluta dei loro componenti, questa deve essere promulgata».

Art. 10.

1. All'articolo 76 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Gli schemi dei decreti legislativi, predisposti dal Governo, sono sottoposti al parere delle Commissioni parlamentari competenti. Un quinto dei componenti di ciascuna Camera può chiedere che il parere sia esaminato e approvato dalla Camera stessa. Il Consiglio dei Ministri si attiene ai pareri parlamentari, salvo motivato dissenso».

Art. 11.

1. All'articolo 77 della Costituzione, dopo il terzo comma è aggiunto il seguente:

«I decreti devono contenere esclusivamente misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo. Non possono conferire deleghe legislative, disciplinare materie per le quali la Costituzione impone la procedura normale di esame e approvazione da parte delle Camere, ripristinare l'efficacia di disposizioni dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale, reiterare le disposizioni di decreti non convertiti in legge».

Art. 12.

1. Dopo l'articolo 81 della Costituzione, è inserito il seguente:

«Art. 81-bis. – Per l'indirizzo e il controllo sulle attività riguardanti le politiche dell'Unione europea e per vigilare sull'osservanza del principio di sussidiarietà, è costituita una Commissione di deputati e senatori, formata in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari».

Art. 13.

1. All'articolo 82 della Costituzione, primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Una Commissione di inchiesta è comunque istituita se la proposta è sottoscritta da un quarto dei componenti la Camera».

Art. 14.

1. Dopo l'articolo 82 della Costituzione, nell'ambito della Parte II, Titolo I, Sezione II, è inserito il seguente:

«Art. 82-*bis*. – Le Commissioni parlamentari, su richiesta di almeno un quarto dei loro componenti, deliberano indagini conoscitive sulle attività e sul funzionamento dell'amministrazione e su ogni altra questione di pubblico interesse.

A tal fine possono avvalersi delle strutture dello Stato. Le amministrazioni pubbliche sono tenute a fornire alle Commissioni parlamentari le informazioni e i documenti da esse richieste».

Art. 15.

1. All'articolo 83 della Costituzione, terzo comma, il secondo periodo è sostituito dal seguente: «Dopo il terzo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei due terzi dei voti espressi».

Art. 16.

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 88. – Il Primo Ministro, sentito il Consiglio dei Ministri, può proporre al Presidente della Repubblica lo scioglimento delle Camere, o anche di una sola di esse. Il Presidente della Repubblica decide con proprio decreto, sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari».

Art. 17.

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

«Art. 92. – Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro e dai Ministri, che insieme costituiscono il Consiglio dei Ministri. Il Primo Ministro è il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Il Presidente della Repubblica, all'inizio di ogni legislatura, nomina il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni politiche. Sulla stessa base provvede successivamente, in caso di dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo Ministro in carica.

Il Primo Ministro nomina e revoca i ministri, i viceministri e i sottosegretari di Stato.

Ai componenti il Governo si applicano le cause di ineleggibilità previste dalla legge per i membri delle Camere.

La legge stabilisce le cause di incompatibilità dei membri del Governo e le altre disposizioni idonee a prevenire l'insorgere di possibili conflitti di interessi, anche ponendo, a tal fine, limiti al diritto di proprietà, di impresa e di esercizio di libere professioni dei membri del Governo».

Art. 18.

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

«Art. 94. – Il Primo Ministro deve avere la fiducia delle Camere. A tal fine, entro dieci giorni dalla nomina, illustra alle Camere il programma del Governo. Il Parlamento in seduta comune vota la fiducia per appello nominale.

La mozione di sfiducia deve essere motivata, deve contenere la proposta della formazione di un nuovo Governo con l'indicazione del candidato Primo Ministro, e deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti la Camera e il Senato. Essa è discussa e votata per appello nominale dal Parlamento in seduta comune non prima di dieci giorni dalla sua presentazione, semprechè, entro lo stesso termine, il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere e i rappresentanti dei gruppi parlamentari, non provveda allo scioglimento anticipato delle Camere, ove ritenga che la formazione del nuovo Governo contrasti con gli orientamenti politici del corpo elettorale.

Se la mozione di sfiducia ottiene il voto favorevole della maggioranza assoluta dei membri del Parlamento in seduta comune, il Presidente della Repubblica provvede alla nomina del Primo Ministro da essa indicato.

Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni, se il Governo non abbia posto su di essa la questione di fiducia».

Art. 19.

1. All'articolo 95 della Costituzione, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità dell'indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. Può sottoporre alla approvazione del Consiglio dei Ministri atti di competenza di singoli ministri e proporre, nei casi consentiti dalla legge, la revoca di atti da essi deliberati».

Art. 20.

1. Dopo l'articolo 98 della Costituzione, nell'ambito della Parte II, Titolo III, Sezione II, è inserito il seguente:

«Art. 98-bis. – Per lo svolgimento di funzioni non soggette all'indirizzo politico di governo, il Parlamento con legge può istituire Autorità indipendenti, disciplinandone le prerogative e i poteri. La legge istitutiva ne garantisce l'indipendenza e stabilisce i particolari requisiti richiesti ai loro componenti.

I componenti le Autorità indipendenti sono designati di comune intesa, dai Presidenti delle Camere. In alternativa, la legge può prevedere che essi siano designati pariteticamente dalla maggioranza e dall'opposizione parlamentare.

Le Autorità indipendenti riferiscono alla Camere sui risultati dell'attività svolta».

Art. 21.

1. L'articolo 134 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 134. – La Corte costituzionale giudica:

sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;

sui ricorsi presentati da almeno un quarto dei componenti le Camere sulla legittimità costituzionale di leggi ed atti aventi forza di legge, per violazione delle disposizioni costituzionali relative al procedimento legislativo o ai limiti imposti all'esercizio di poteri legislativi da parte del Governo, entro i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore degli atti medesimi;

sui conflitti di attribuzione fra i poteri dello Stato e su quelli tra lo Stato e le Regioni e fra le Regioni;

sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione;

sulle questioni relative alla incompatibilità dei membri del Governo e sui ricorsi contro le decisioni delle Camere in ordine ai titoli di ammissione dei propri membri e alle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità».

Art. 22.

1. All'articolo 138 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «a maggioranza assoluta» sono sostituite dalle seguenti: «a maggioranza dei due terzi dei voti espressi».

b) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Se la legge di revisione costituzionale modifica o abroga disposizioni comprese in più di un articolo della presente Costituzione, sono sottoposte a *referendum*, distintamente, le disposizioni modificative delle disposizioni comprese in ciascun titolo o sezione. La Corte costituzionale può disporre che siano sottoposte a *referendum* separatamente anche disposizioni ricomprese nello stesso titolo, sezione o articolo, se concernono questioni o istituti non omogenei e se ciò giova alla chiarezza della decisione».

Art. 23.

1. Dopo la XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione è inserita la seguente:

«XVII-*bis*. – Dalla data di insediamento del nuovo Senato della Repubblica, come riformato in correlazione con la trasformazione in senso federale della forma dello Stato, la fiducia e la sfiducia al Governo sono espresse dalla Camera dei deputati, e le disposizioni sul procedimento legislativo sono adeguate alla nuova ripartizione delle competenze tra la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica».