



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore QUAGLIARIELLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 OTTOBRE 2015

Modifiche agli articoli 88 e 92 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — La riforma della parte II della Costituzione, giunta ormai alle letture conclusive da parte delle Camere, non affronta, come sappiamo, la revisione degli articoli riguardanti direttamente la forma di governo.

Certamente il superamento del bicameralismo paritario e il nuovo sistema elettorale, basato sul premio di maggioranza e sullo svolgimento eventuale di un ballottaggio, hanno una forte incidenza sulla forma di governo; ma la mancata revisione costituzionale su questo aspetto lascia ancora inattuato l'ormai mitico ordine del giorno Perassi con il quale l'Assemblea Costituente scelse, nel mese di settembre 1946, la forma di governo parlamentare chiedendo però nel contempo «dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo» (come è noto, l'ordine del giorno non ebbe seguito a causa dello scoppio della «guerra fredda» che spinse i padri costituenti, nel timore del «18 aprile dell'altro», a scegliere un sistema di «governo debole» che impedisse a ciascuno schieramento sia di vincere fino in fondo sia di essere del tutto tagliato fuori dal governo).

Di conseguenza, anche dopo l'approvazione della riforma costituzionale, il Presidente del Consiglio, pur vedendo accresciute le sue responsabilità sia rispetto alle attese create nell'opinione pubblica in forza della sua accresciuta legittimazione politica, sia in relazione alla sua partecipazione al Consiglio europeo, continuerà a rimanere privo di poteri fondamentali quali la possibilità di procedere alla revoca dei ministri e di proporre credibilmente il ritorno anticipato alle urne, soprattutto in chiave deterrente rispetto

ai fattori di instabilità della maggioranza (come invece è previsto nelle maggiori democrazie rette da una forma di governo parlamentare razionalizzata come Regno Unito, Germania, Spagna).

Sappiamo che la mancanza di questi poteri fondamentali (nonché degli strumenti normativi di natura regolamentare che consentono al governo di svolgere la funzione di «Comitato direttivo della maggioranza»), hanno determinato una cronica debolezza e instabilità dei governi, non solo quelli della prima fase della Repubblica (caratterizzati, non a caso, da una vita media di nove mesi), ma anche di quelli degli ultimi venti anni, nonostante la forte legittimazione politica derivante dal nuovo sistema elettorale maggioritario, con l'ulteriore conseguenza negativa di determinare una grave scissione tra potere e responsabilità, in contrasto con il principio non scritto del costituzionalismo liberale secondo il quale essi devono invece sempre andare di conserva.

Il presente disegno di legge costituzionale intende colmare questa grave lacuna al fine di assicurare la stabilità dell'esecutivo e quindi, potenzialmente, governi di legislatura. Infatti, anche la scelta operata dalla riforma elettorale di attribuire il premio di maggioranza alla lista, escludendo la possibilità di costituire coalizioni di più liste, non pone affatto al riparo da possibili «degenerazioni del parlamentarismo» (va considerato che la differenza tra i seggi assicurati dal premio e la maggioranza assoluta è di soli 25 unità e che il fatto che siano stati eletti nella stessa lista non rappresenta una garanzia sufficiente ad arginare tali eventualità).

Non a caso le indicazioni espresse a larga maggioranza nella Relazione finale della Commissione per le riforme istituita dal Governo Letta prevedevano di riformare anche gli articoli della Costituzione relativi alla forma di governo e, in questo contesto, di attribuire il premio di maggioranza alla coalizione di liste o alla lista vincente al primo turno o nel ballottaggio.

Le modifiche proposte con il presente disegno di legge riguardano gli articoli 88 e 92 della Costituzione e sono ispirate al criterio del minimo intervento necessario per conseguire gli obiettivi enunciati.

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 92 della Costituzione, si propone di sostituire il secondo comma prevedendo che il Presidente della Repubblica, sulla base dell'esito della elezione della Camera dei deputati, nomini il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, nomini e revochi i ministri.

La previsione della nomina del Presidente del Consiglio «sulla base dell'esito della elezione della Camera dei deputati» non è legata, evidentemente, ad alcun tipo particolare di sistema elettorale; certamente rappresenta un vincolo al rispetto della sovranità popolare, comunque con margini di flessibilità necessari in un sistema parlamentare, anche con la forma di governo «primo-ministeriale» insita nella riforma del sistema elettorale appena approvata; un sistema capace «di far emergere da una sola consultazione degli elettori la maggioranza parlamentare e l'indicazione del Presidente del Consiglio, in modo da incorporare la scelta del leader nella scelta della maggioranza» (come recita la Relazione finale della Commissione per le riforme istituita dal Governo Letta). Con tale sistema elettorale, se la nomina immediatamente successiva allo svolgimento delle elezioni appare una scelta di fatto obbligata (come lo sono già state, del resto, quelle avvenute a seguito di tutte le elezioni svoltesi dal 1994 al 2008), non altrettanto può dirsi in caso di una crisi governativa che inter-

venga nel seguito della legislatura. In tali casi, spetterà al Presidente della Repubblica, qualora la crisi governativa sia irreversibile, compiere questa delicata valutazione nominando un nuovo Presidente del Consiglio «sulla base dell'esito della elezione della Camera dei deputati», ovvero indicando, in alternativa, le elezioni della nuova Camera dei deputati.

Per quanto riguarda la modifica dell'articolo 88 della Costituzione, riguardante lo scioglimento della Camera dei deputati, si propone di inserire un comma, dopo il primo, prevedendo che il Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio medesimo, possa richiedere al Presidente della Repubblica, di sciogliere la Camera dei deputati.

Per comprendere appieno la portata di questa modifica costituzionale volta ad introdurre il potere di proposta dello scioglimento da parte del Presidente del Consiglio è forse opportuno un minimo di ricostruzione storica sull'interpretazione del potere di scioglimento delle Camere prima e dopo il 1953. Esso è infatti un anno di svolta nella lettura degli equilibri istituzionali disegnati dalla Carta del 1948, non solo per la vicenda della cosiddetta «legge truffa» (con la mancata attivazione del premio di maggioranza), ma anche per il «caso rivelatore», legato a quella stessa vicenda, del primo scioglimento anticipato del Senato (infatti il testo originario della Costituzione del 1948 prevedeva una durata asimmetrica dei due rami del Parlamento, cinque anni per la Camera, sei per il Senato). Ebbene, nel 1953, al momento del primo scioglimento anticipato del Senato, tutti gli ambienti politici e la stampa dell'epoca (v. la ricerca pubblicata nel Volume edito da Il Mulino «Come chiudere la transizione») ritenevano che il potere di proposta dello scioglimento fosse prerogativa del Presidente del Consiglio. Per l'esattezza, lo scioglimento era considerato un atto sostanzialmente governativo o, al più, un «atto complesso» o «duumvirale» in cui

le volontà del Presidente del Consiglio e del Presidente della Repubblica pesassero sostanzialmente in modo uguale. Nel 1953 era infatti opinione comune che dovesse prevalere la prassi statutaria secondo la quale era il Presidente del Consiglio a proporre al Re il decreto di scioglimento, accompagnando la proposta con un'ampia relazione ministeriale che veniva pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* come parte integrante dello stesso decreto di scioglimento. Sappiamo dalla ricostruzione storica che se nel 1953 non ci fu una deliberazione del Consiglio dei ministri e una proposta formale del Presidente del Consiglio, ciò avvenne solo per la scelta di De Gasperi, che pure rivendicava la responsabilità governativa, di evitare in seno al Consiglio dei ministri uno scontro con i partiti laici che erano contrari allo scioglimento anticipato del Senato. Fu solo questa la ragione della assenza della proposta governativa e della conseguente forma «presidenzialista» assunta dal decreto di scioglimento del 1953. L'esito di quelle elezioni, con la mancata attivazione del premio di maggioranza, fu poi decisivo per escludere successivamente la responsabilità governativa dello scioglimento. Dopo De Gasperi, il Presidente del Consiglio, trasformato in debole mediatore, venne schiacciato, anche nella «sostanza», sulla «forma» assunta dal decreto di scioglimento nel 1953 (anche se, durante la prima fase della Repubblica, divenne decisiva la volontà del sistema dei partiti, mentre il ruolo del Presidente della Repubblica fu sostanzialmente notarile).

Dopo l'introduzione, nel 1993, del sistema elettorale maggioritario sarebbe stato possibile, considerata l'elasticità e lo «schema aperto» delle norme costituzionali sulla forma di governo, giungere in via convenzionale ad una loro diversa lettura, riconoscendo al Presidente del Consiglio il potere di proporre lo scioglimento delle Camere. Ma sono note le vicende politiche che non lo hanno consentito, come sono an-

che note le conseguenze negative che ciò ha comportato sulla stabilità delle maggioranze di governo, già messa in causa dalla formazione di coalizioni disomogenee (coalizioni che sono però risultate stabili a livello locale e regionale, proprio grazie all'esistenza di forti meccanismi indirizzati a questo fine). Da qui l'esigenza fondamentale di procedere ad una revisione dell'articolo 88 della Costituzione, sia pure, come detto, attraverso l'intervento minimo necessario.

Infatti, non si ritiene necessario e opportuno irrigidire il sistema disciplinando in dettaglio il rapporto intercorrente tra la formale richiesta di scioglimento da parte del Presidente del Consiglio («previa deliberazione del Consiglio medesimo»), quindi non come iniziativa del solo Capo dell'esecutivo) e le decisioni che il Presidente della Repubblica dovrà conseguente assumere alla luce della situazione politico-parlamentare. Saranno le motivazioni della richiesta di scioglimento, l'eventuale superamento dei fattori di instabilità della maggioranza che hanno dato luogo alla richiesta di scioglimento, ovvero i mutamenti del quadro politico (fino all'eventuale approvazione da parte della Camera dei deputati di una mozione con l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio, di fatto una mozione di sfiducia costruttiva), ovvero ancora l'assenza di tali eventualità a indirizzare il Presidente della Repubblica nell'assunzione delle conseguenti decisioni, anche in relazione al tempo residuo della legislatura, con la nomina di un nuovo Presidente del Consiglio («sulla base dell'esito dell'elezione della Camera dei deputati») o con la indizione di nuove elezioni.

Il presente disegno di legge costituzionale consta anche di un terzo articolo che prevede l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Dato che le proposte di modifica degli articoli 88 e 92 della Costituzione presuppongono il quadro normativo scaturente dalla ri-

forma costituzionale relativa al superamento del bicameralismo paritario, si prevede l'applicazione delle disposizioni della presente legge costituzionale a decorrere dal primo giorno della legislatura successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore della

legge costituzionale che reca disposizioni, tra le altre, volte al superamento del bicameralismo paritario attribuendo alla sola Camera dei deputati la titolarità del rapporto di fiducia con il Governo.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 88 della Costituzione, dopo il primo comma, è inserito il seguente:

«Il Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio medesimo, può richiedere al Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera dei deputati».

Art. 2.

1. Il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica, sulla base dell'esito dell'elezione della Camera dei deputati, nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i Ministri».

Art. 3.

1. La presente legge costituzionale entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* successiva alla promulgazione. Le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano a decorrere dal primo giorno della legislatura successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore della legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione».

