

*dalla Costituente alle bicamerali*

# SULLA FORMA DI GOVERNO

a cura di RICCARDO MASTRORILLO



Le Freccie  
di Critica liberale

*materiali - conoscere per deliberare*

5



Una seduta dell'Assemblea Costituente



Il capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola firma la Costituzione insieme ad Alcide De Gasperi (primo a sinistra), Presidente del Consiglio dei Ministri e Umberto Terracini, (ultimo a destra) Presidente dell'Assemblea Costituente

*dalla Costituente alle bicamerali*

# SULLA FORMA DI GOVERNO

a cura di RICCARDO MASTRORILLO

le FRECCE  
di Critica liberale



gennaio 2024

*materiali – conoscere per deliberare*

## ***INDICE***

p. 5 - *Presentazione*

p. 7 – 1. *L'Articolo 92 della Costituzione nei dibattiti all'Assemblea Costituente*

p. 36 – 2. *Estratto della Relazione finale dell'on. Bassanini della Commissione Parlamentare per le riforme istituzionali (XI Legislatura)*

p. 42 - 3. *Estratto dell'Audizione del prof. Giovanni Sartori alla Commissione Parlamentare per le riforme costituzionali (XIII legislatura)*

## *Presentazione - la forma di governo*

Nel momento in cui il Parlamento si accinge a discutere una riforma Costituzionale importante abbiamo ritenuto opportuno raccogliere alcuni significativi documenti parlamentari. Seguendo l'insegnamento di Luigi Einaudi «conoscere per deliberare», siamo convinti che prima di mettere mano a revisioni della Costituzione, si debba studiare con attenzione i lavori dell'Assemblea Costituente e i contributi e le riflessioni, prodotte negli ultimi trent'anni, nei dibattiti parlamentari sulle riforme. Senza alcuna polemica ci chiediamo se il testo della proposta di modifica della Costituzione, presentato dal Governo, sarebbe lo stesso, dopo aver letto il dibattito alla Costituente e le riflessioni prodotte in Parlamento soprattutto nelle Commissioni Bicamerali insediate proprio per affrontare il tema delle riforme.

Una prima riflessione andrebbe fatta proprio sul fatto che quello strumento, delle Commissioni speciali, sia stato ormai accantonato. Se è pur vero che non ha mai prodotto delle riforme effettive, resta lo strumento più corretto per tentare una ampia convergenza su quelle riforme che effettivamente potrebbero essere necessarie. Invece nelle ultime due legislature la maggioranza, se non direttamente il Governo, ha portato in parlamento proposte, talvolta troppo ambiziose, che, quando approvate, sono state per lo più bocciate dal referendum confermativo.

Sono riportate in questa breve raccolta i testi dei resoconti delle Commissioni e della Plenaria dell'Assemblea Costituente, partendo dal preziosissimo lavoro “La nascita della Costituzione - Le discussioni in Assemblea Costituente a commento degli articoli della Costituzione” curato da Fabrizio Calzaretto e rintracciabile al sito: [www.nascitacostituzione.it](http://www.nascitacostituzione.it) .

È riportata un estratto della relazione finale della COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE RIFORME ISTITUZIONALI della XI legislatura (dal 23 aprile 1992 al 14 aprile 1994), Commissione presieduta da Ciriaco De Mita, prima e Nilde Iotti poi. L'estratto riguarda la parte sulla “forma di governo”, redatta da Franco Bassanini, sono state selezionate le parti che riguardano la forma di governo; quella fu la legislatura in cui fu approvata la legge elettorale, nota come “Mattarellum”.

L'ultimo testo riportato riguarda un estratto dell'Audizione svolta il 18 marzo 1997 da Giovanni Sartori alla COMMISSIONE PARLAMENTARE RIFORME COSTITUZIONALI della XIII Legislatura (dal 9 maggio 1996 al 29 maggio 2001), presieduta da Massimo D'Alema.

Preme segnalare che in tutti i dibattiti riportati, sin dall'Assemblea Costituente, la pressoché unanime opinione era quella di ritenere non adatta all'Italia l'ipotesi di elezione diretta del Presidente del Consiglio dei Ministri. E in tutti i casi in cui viene, seppur accademicamente, presa in considerazione, si afferma la necessità di intervenire costituzionalmente per correttivi di riequilibrio dei poteri, di cui, il testo proposto dal Governo sembra pericolosamente privo.

La relazione finale della Bicamerale dell'XI legislatura riporta, una chiara disamina dei motivi per cui venne, dopo lunga riflessione, esclusa l'ipotesi di trasformare il sistema istituzionale da Parlamentare in Presidenziale. Una controindicazione per tutte a pag. 37: *«L'evoluzione recente del sistema dei media rischia, come ormai anche la dottrina americana segnala, di trasformare il meccanismo presidenziale in una decisione che prescinde totalmente dalle idee, dai programmi, dai valori e dalle coerenze politiche, per privilegiare gli elementi più superficiali della politica-spettacolo o della politica dell'immagine. Prevalgono le personalità carismatiche, o i manipolatori del consenso. Non vince chi propone il programma migliore»*. E all'epoca ancora non esistevano i social.

Per quanto riguarda l'ultimo documento: l'audizione del professor Sartori presso la Commissione Parlamentare riforme costituzionali, risulta di estremo interesse lo scambio di considerazioni tra il Prof Sartori e i principali esponenti politici presenti in quella Commissione. Ma soprattutto sono illuminanti le osservazioni precise e puntuali di Sartori, espresse sulla base di una visione lungimirante, notevole la sua previsione della crisi del sistema Israeliano (elezione diretta del premier esattamente come prevede la proposta del governo), di assoluta attualità. Riformare la Costituzione dovrebbe essere un esercizio ben ponderato e non finalizzato a risolvere problemi attuali, in gran parte prodotti dalla scarsa capacità di gestire i conflitti politici, siano essi tra maggioranza e opposizione, che all'interno della stessa maggioranza.

Abbiamo escluso dai resoconti le parti che non riguardavano direttamente la questione della forma di governo, consigliamo vivamente, comunque, la lettura di tutti gli atti, qui riproposti in estratto, al fine di presentarli in un formato di più agevole consultazione.

Ci auguriamo che la lettura, e la comprensione, di questi testi possano essere un laico viatico per chi si accinge a mettere mano alla forma istituzionale del nostro paese.

*Riccardo Mastrorillo*

## Art. 92 della Costituzione

**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.**

### L'Articolo 92 della Costituzione nei dibattiti all'Assemblea Costituente

***Il 3 settembre 1946 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione inizia la discussione generale sull'organizzazione costituzionale dello Stato partendo dalla relazione dell'onorevole Mortati.***

L'onorevole Mortati, dopo avere esposto sinteticamente le varie forme possibili di organizzazione statale, presenta quella che ritiene la migliore per la situazione italiana]

Mortati (*Democratico Cristiano*), *Relatore*. [...] La Camera elettiva, o le Camere elettive, dovrebbero esprimere l'indirizzo politico che emerge dalle elezioni. Naturalmente, in quanto manchino le possibilità, i requisiti, i presupposti di fatto perché questo indirizzo politico si manifesti in modo esplicito — poiché, in altri termini, non è possibile fare come si fa in Inghilterra, dove la designazione del Governo emana direttamente o implicitamente dalle stesse elezioni — bisognerà pensare che questa valutazione della situazione politica quale emerge dalle elezioni e dai riflessi nelle assemblee legislative, sia fatta dal Capo dello Stato. Cioè il Capo dello Stato deve valutare quella che è la situazione politica in relazione alle elezioni e deve designare per la composizione del Governo la persona che si suppone più adatta ad esprimere questo indirizzo o gli indirizzi dominanti nei gruppi espressi dalle elezioni popolari.

***5 settembre 1946 la seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione prosegue la discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato***

Bozzi (*Liberale*) [...] tra i poteri che il Capo dello Stato dovrebbe avere è quello di nomina del Primo Ministro e di scioglimento della Camera dei Deputati. In sostanza il Capo dello Stato dovrebbe essere il supremo moderatore della vita politica, titolare di quella che è stata definita «potestà neutra» [...]

Tosato (*Democratico Cristiano*) [...] La contaminazione fra il governo presidenziale e il governo parlamentare dovrebbe avvenire nel senso di un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, il quale fosse espressione della volontà della Camera, ma avesse la effettiva possibilità di governare.

La soluzione che egli suggerisce, quindi, è questa: un Capo dello Stato distinto dal Capo del Governo, che sia un elemento di moderazione, imparziale, cioè in possesso delle cosiddette funzioni neutre; ma che abbia, sia pure limitato con ogni avvedutezza, il potere, in determinati momenti, di dissoluzione delle Camere nel caso di gravi difficoltà fra governo e Camere stesse. Quanto al Capo del Governo, non ritiene essenziale, nella forma di governo parlamentare che la sua nomina debba esser fatta dal Capo dello Stato, ma la crede utile in Italia, per la situazione particolare in cui ci troviamo. All'inizio di ogni legislatura le due Camere dovrebbero riunirsi e designare il Presidente del Consiglio su una lista presentata dal Presidente della Repubblica, dopo le normali consultazioni degli esponenti della vita politica. Le consultazioni fatte dal Presidente della Repubblica dovrebbero servire appunto alla formazione della lista dei candidati alla Presidenza del Consiglio. Su questa lista le Camere dovrebbero votare, ed il candidato che ottenesse la maggioranza sarebbe designato Presidente del Consiglio e quindi nominato dal Presidente della Repubblica. (Può darsi che nessuno dei candidati ottenga la maggioranza ed allora — necessità fa legge — bisognerà fare in una seconda votazione utile anche la maggioranza relativa). Il Presidente così designato e successivamente nominato dal Presidente della Repubblica dovrebbe godere la fiducia parlamentare. Si potrebbe tuttavia accettare il principio che, una volta fatta questa designazione, il nuovo Presidente del Consiglio si presumesse assistito dalla fiducia parlamentare e quindi potesse senz'altro durare in carica finché la fiducia parlamentare non gli venisse meno. Per il voto di sfiducia dovrebbe richiedersi che sia presentata al Presidente della Repubblica una mozione di censura, firmata da almeno un terzo dei membri delle Camere, e motivata. Il Capo dello Stato dovrebbe quindi convocare le Camere, e se la mozione di sfiducia venisse approvata dalla maggioranza, il primo firmatario della mozione dovrebbe essere senz'altro considerato come Presidente designato al governo. Se fossero presentati più voti di sfiducia, si dovrebbe considerare come primo designato il primo firmatario della mozione che avesse ottenuta la maggioranza relativa; ma in questo caso il Presidente della Repubblica dovrebbe avere il potere di procedere allo scioglimento delle Camere.

#### ***4 gennaio 1947, prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione***

Il Presidente Terracini. (*Comunista*) [...] Apre la discussione sul Capo «Il Governo della Repubblica», dando lettura dei seguenti articoli del progetto:

«ART. 19. — *Composizione del Governo e nomina dei Ministri*. — Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro e dei Ministri. (*Variante*: Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri).

«Il Primo Ministro è nominato e revocato dal Presidente della Repubblica.

«I Ministri sono nominati e revocati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro». [...]

Informa che l'onorevole Mortati propone di sostituire agli articoli 19<sup>1</sup> e 20 del progetto i seguenti:

«ART. 19 — Il Governo della Repubblica si compone del Primo Ministro, Presidente del Consiglio dei Ministri, e dei Ministri».

«ART. 19-*bis* — All'inizio della legislatura l'Assemblea Nazionale<sup>2</sup> è convocata per procedere alla formazione del Governo.

«La persona designata dal Capo dello Stato per la carica di Primo Presidente espone innanzi all'Assemblea le direttive politiche dell'azione governativa ed i principali mezzi proposti per la loro attuazione.

«Nel caso che tale programma sia approvato con il voto nominativo della maggioranza dei componenti l'Assemblea, il Capo dello Stato investe nella carica il designato, e, su proposta di questi, procede alla nomina dei Ministri.

«Se entro un mese da tale nomina l'Assemblea non revoca la fiducia al Governo, questo rimane in carica per la durata di due anni, salvo non sia stata elevata accusa contro il Primo Ministro e salvo il caso di accettazione delle dimissioni da questo presentate.

«Durante tale periodo il Capo dello Stato, su richiesta e designazione del Primo Ministro, può procedere alla sostituzione di uno o più Ministri». [...]

Nobile (*Comunista*), premesso che con le norme proposte dal Comitato, in quanto si conferisce al Presidente della Repubblica la facoltà di scegliere il Capo del Governo, si torna ad un sistema parlamentare il cui ricordo è poco confortante, per le frequenti e lunghe crisi da cui è stato funestato, rileva che, ad evitare il ripetersi degli inconvenienti lamentati e ad assicurare al Governo quella stabilità che è nei voti di ognuno, la scelta del Primo Ministro dovrebbe avvenire attraverso il voto dell'Assemblea Nazionale. Propone, quindi, i seguenti emendamenti ispirati alle disposizioni della Costituzione francese: ART. 19. — *Sostituire al 2° e 3° comma*: «Il primo Ministro ed i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica su designazione dell'Assemblea Nazionale, dopo che egli abbia esposto all'Assemblea stessa il programma e la politica del Gabinetto». [...]

Il Presidente Terracini nota che nel terzo comma dell'articolo 19 del Comitato, si indica non solo chi provvede alla nomina dei Ministri, ma anche la persona che fa le relative proposte (il Primo Ministro).

Tosato, *Relatore*, pone in evidenza che il Comitato ha proposto gli articoli di cui il Presidente ha dato lettura, richiamandosi alla prassi tradizionale, cioè a dire: il Presidente della Repubblica dà l'incarico di formare il Ministero dopo le consultazioni di rito; la persona che accetta forma il Gabinetto e lo presenta al Parlamento chiamato ad accordare o negare la fiducia. Quindi, la nomina del Primo Ministro solo formalmente è affidata al Presidente della Repubblica, perché sostanzialmente egli fa una proposta che le Camere sono libere di approvare o meno. [...]

---

<sup>1</sup> In un primo momento l'articolo riguardante il Governo era il 19

<sup>2</sup> In un primo momento, anche se il potere legislativo era affidato a due distinte Camere, esse sarebbero confluite in un'unica Assemblea Nazionale per svolgere alcune funzioni, tra queste conferire la fiducia al Governo. Successivamente le funzioni risulteranno ridotte e si parlerà di seduta comune delle due Camere.

Mortati. [...] Richiama, quindi, l'attenzione dei colleghi sull'opportunità di pronunciarsi in merito alla posizione giuridica del Primo Ministro: se, cioè, questa debba essere diversa da quella dei Ministri che verrebbero nominati in un secondo momento e su proposta, appunto, del Primo Ministro. A questo proposito fa presente che, sia negli articoli che ha proposto personalmente, sia in quelli del Comitato, la nomina del Primo Ministro ha un carattere pregiudiziale rispetto a quella dei Ministri, che dovrebbero, quindi, godere della fiducia tanto del Presidente della Repubblica che del Primo Ministro. Si concede, cioè, a quest'ultimo una maggiore discrezionalità nella scelta degli uomini che debbono consentirgli di realizzare un determinato indirizzo politico, appunto in quanto lo si considera responsabile della politica generale del Governo. [...]

Nobile insiste sulla sua proposta, che la designazione del Primo Ministro sia fatta dall'Assemblea Nazionale; alla quale proposta dà un valore pregiudiziale, in quanto ritiene che soltanto in questo caso si potrebbe ammettere per il Primo Ministro una posizione preminente nel Gabinetto.

Lussu (*Autonomista*) risponde che in pratica la scelta del Primo Ministro viene fatta sempre attraverso ai partiti e all'Assemblea Nazionale, anche se formalmente la nomina compete al Presidente della Repubblica. [...]

Einaudi (*Liberale*) fa rilevare all'onorevole Nobile che la disposizione dell'articolo 19, per cui i Ministri vengono nominati dal Primo Ministro, non è ispirata al desiderio di accentuare — come l'onorevole Nobile sembra ritenere — la differenza esistente fra il Primo Ministro e gli altri Ministri, ma è suggerita da una necessità tecnica. Infatti, il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e non può nominare contemporaneamente Ministri, perché non può sapere quali persone godano la fiducia di quello. Nelle due nomine è dunque necessario procedere gradualmente, in quanto una caratteristica del Gabinetto è data dalla fiducia reciproca tra Primo Ministro e Ministri.

### ***8 gennaio 1947, prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione***

Il Presidente Perassi (*Repubblicano*) fa presente che la Sezione deve pronunciarsi sul modo di nomina dal Primo Ministro, del quale si parla nel secondo comma dell'articolo 19 del progetto, che è così formulato: «Il Primo Ministro è nominato e revocato dal Presidente della Repubblica».

Ricorda che gli onorevoli Mortati e Nobile hanno presentato a tale riguardo degli emendamenti:

*Emendamento Mortati*: ART. 19-bis. — «All'inizio della legislatura l'Assemblea Nazionale è convocata per procedere alla formazione del Governo.

«La persona designata dal Capo dello Stato per la carica di Primo Ministro espone innanzi all'Assemblea le direttive politiche dell'azione governativa ed i principali mezzi proposti per la loro attuazione.

«Nel caso che tale programma sia approvato con voto nominativo dalla maggioranza dei componenti l'Assemblea, il Capo dello Stato investe nella carica il designato e, su proposta di questi, procede alla nomina dei Ministri.

«Se entro un mese da tale nomina l'Assemblea non revoca la fiducia al Governo, questo rimane in carica per la durata di due anni, salvo non sia stata elevata accusa contro il Primo Ministro e salvo il caso di accettazione delle dimissioni da questi presentate».

«Durante tale periodo il Capo dello Stato, su richiesta e designazione del Primo Ministro, può procedere alla sostituzione di uno o più Ministri».

*Emendamento Nobile:* «Il Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica, su designazione dell'Assemblea Nazionale».

Rileva che quest'ultimo emendamento si discosta dalla formulazione del Comitato più di quanto non faccia quello dell'onorevole Mortati, che, seguendo un sistema analogo a quello francese, stabilisce che l'investitura nella carica da parte del Capo dello Stato abbia luogo dopo che l'Assemblea Nazionale abbia approvato l'esposizione — fatta dalla persona designata per la carica di Primo Ministro — sulle direttive politiche dell'azione governativa.

Tosato, *Relatore*, riconosce che la proposta dell'onorevole Mortati è bene elaborata e tende a soddisfare varie esigenze vivamente sentite; ma crede che non sia opportuno accoglierla — e già il Comitato si pronunciò in tal senso — perché stabilisce un procedimento eccessivamente complicato.

Tralasciando per il momento di considerare l'altra questione risultante dal progetto Mortati per la quale, una volta formato, il Governo resterebbe in carica per un periodo fisso di due anni, osserva che la nomina del Gabinetto, secondo tale proposta, si compirebbe in quattro tempi (designazione del Primo Ministro da parte del Presidente della Repubblica; esposizione, da parte della persona designata, del programma di Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale e voto di fiducia di questa; investitura formale del Primo Ministro da parte del Presidente della Repubblica; nomina dei Ministri da parte del Capo dello Stato, su proposta del Primo Ministro); ed anche così formato il Governo non sarebbe ancora definitivo, perché l'Assemblea Nazionale potrebbe, entro il termine di un mese — elevabile a sei — revocare la fiducia al Governo.

Non rileva una differenza sostanziale tra il fatto che il Primo Ministro sia senz'altro nominato dal Capo dello Stato e successivamente si presenti per il voto di fiducia dinanzi all'Assemblea Nazionale, e l'altro che il Primo Ministro venga designato e, soltanto dopo il voto di fiducia, sia investito nella carica, poiché — come è noto — la nomina del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato ha il valore di una designazione, condizionata all'approvazione delle Assemblee Parlamentari.

Più che sulla questione del programma che, a suo avviso, ha scarso rilievo, ritiene che il voto di fiducia del Parlamento al Governo debba costituire un giudizio integrale sulla persona del Primo Ministro e dei suoi collaboratori, perché soltanto dalla conoscenza

dell'insieme del Governo la Camera avrà tutti gli elementi necessari per esprimere il suo voto.

Quanto alla proposta dell'onorevole Nobile — che scinde il momento della scelta del Primo Ministro da parte dell'Assemblea Nazionale da quello della nomina da parte del Capo dello Stato — osserva che, se formalmente questa si allontana molto dal progetto del Comitato, dal punto di vista sostanziale gli è molto più vicina, perché il Capo dello Stato, procedendo alle consultazioni di rito prima di designare una determinata persona, potrà ascoltare e tenere nel dovuto conto il parere degli esponenti delle varie correnti parlamentari, le quali saranno poi chiamate a pronunciarsi, con il loro voto, sulla nuova formazione governativa.

Fa presente però che l'accettazione dell'emendamento proposto dall'onorevole Nobile intaccherebbe uno dei principî basilari del Governo parlamentare, in forza del quale non solo la nomina, ma anche la scelta del Primo Ministro è di competenza del Capo dello Stato. Rileva che il Presidente della Repubblica, il quale è al di sopra, per quanto è possibile, dei partiti, si trova appunto per questo — nei momenti di incertezza politica durante i quali le Camere non sono le più indicate per procedere ad una rapida scelta della persona da designare — nella posizione migliore per nominare il Primo Ministro; ed è quindi opportuno lasciare al Capo dello Stato un maggior potere discrezionale.

Dichiara perciò di insistere nella formula proposta dal Comitato.

Nobile fa rilevare che la sua proposta — molto più semplice di quella dell'onorevole Mortati — mira a conferire maggior prestigio alla figura del Primo Ministro, ed a evitare l'inconveniente di reiterate crisi governative, non potendosi più verificare l'eventualità che il Governo, appena nominato, venga rovesciato dal Parlamento, dal momento che è appunto questo che ne ha designato il Capo.

Zuccarini (*Repubblicano*) è favorevole a che la designazione del Primo Ministro sia fatta dalle Camere — il potere esecutivo non è altro che l'espressione delle Camere e deve sentirsi ad esse legato — perché essa potrà aver luogo con maggior libertà di scelta e con maggiore comprensione di quanto non possa fare il Capo dello Stato. Osserva che nella designazione da parte di quest'ultimo possono entrare, oltre ad elementi di carattere politico, anche elementi di valutazione personale, per cui tale scelta potrebbe avere un risultato diverso da quella fatta dalle Camere.

Rileva altresì che, mentre il Capo dello Stato, dovendo scegliere tra rappresentanti di partiti tra loro contrastanti, sarà portato a designare il capo del partito più forte, l'Assemblea potrà scegliere l'uomo politico che, pur non essendo capo di un partito, raccolga, per le qualità personali e per la fiducia che ispira, il consenso anche di altri gruppi politici e dia quindi garanzia di una maggiore stabilità del Governo.

Concludendo, dichiara di essere favorevole alla proposta dell'onorevole Nobile, nella quale, peraltro, occorrerebbe fare talune precisazioni dei vari problemi che la questione in esame coinvolge.

La Rocca, (*Comunista*) *Relatore*, una volta ammesso che il potere è unico e promana dalla volontà del popolo, osserva che il principio della sovranità popolare sarebbe intaccato, se si conservasse il sistema tradizionale della scelta e della nomina del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato. Pur riconoscendo che anche quest'ultimo è emanazione dell'Assemblea Nazionale, ritiene che non gli si possa concedere la facoltà di nominare senza alcuna riserva il Primo Ministro, in quanto questi deve riscuotere sopra tutto la fiducia delle Assemblee parlamentari.

Il Presidente Perassi rileva che la designazione da parte dell'Assemblea Nazionale, di cui parla la proposta Nobile, non ha il valore giuridico di una nomina, bensì di una proposta, a cui deve seguire l'investitura formale da parte del Capo dello Stato.

Nobile pone in rilievo il fatto che, con la sua proposta, alle consultazioni — limitate e di carattere privato — che il Capo dello Stato ha con le varie personalità politiche, si sostituisce la discussione, più ampia e pubblica, in seno all'Assemblea Nazionale, la quale con una votazione designerà la persona del Primo Ministro.

Einaudi, premesso che tutti sono d'accordo nel ritenere che il Primo Ministro e l'intero Gabinetto devono avere la fiducia dell'Assemblea Nazionale, secondo alcuni, o delle due Camere — separatamente l'una dall'altra — secondo altri, e che tale fiducia ha per oggetto non solo la persona e il programma di Governo del Primo Ministro, ma anche l'insieme dei suoi collaboratori e i progetti che questi ultimi si ripromettono di attuare, rileva che il disaccordo si manifesta circa il sistema da seguire nella designazione. Fa presente che, infatti, alla tendenza la quale vorrebbe che la designazione provenisse rigidamente, anche dal punto di vista esteriore, dal Parlamento, fa riscontro l'altra più elastica, secondo la quale la scelta dovrebbe esser fatta dal Capo dello Stato, il quale nominerebbe la persona che supponesse avere la fiducia del Parlamento, persona che soltanto dopo aver raccolto il voto di fiducia delle Camere potrebbe considerarsi senz'altro investita nella carica di Primo Ministro. Dichiarò che, a suo avviso, il sistema elastico è il più efficace. La scelta da parte del Capo dello Stato di una determinata persona ha luogo dopo consultazioni ed accordi tra personalità e gruppi politici, e il designato, prima di accettare, si assicura la collaborazione di un certo numero di membri del Parlamento, i quali alla loro volta hanno un certo seguito in seno alle Camere. In tal modo è prevedibile che la persona designata avrà un voto favorevole dal Parlamento.

Rileva che il sistema rigido offre l'inconveniente che il Primo Ministro finisce con l'essere nominato direttamente dal Parlamento, perché il Capo dello Stato deve seguire obbligatoriamente la designazione; in secondo luogo fa presente l'inopportunità che la designazione sia fatta dall'Assemblea Nazionale (che non è un corpo organico, ma una riunione accidentale di uomini che non hanno una volontà unitaria), anziché dalle due Camere separatamente, perché potrebbe darsi che un Primo Ministro, designato dall'Assemblea Nazionale, non godesse la fiducia di una delle Camere, con la conseguenza di generare conflitti tra un ramo e l'altro del Parlamento.

Fa poi una considerazione di carattere psicologico: un'Assemblea che deve scegliere il Primo Ministro non designerà l'uomo migliore, ma, nella maggior parte dei casi, colui che incontra minori ostilità e minori opposizioni da parte dei componenti l'Assemblea stessa, con grave detrimento degli interessi del Paese. Quando invece l'Assemblea si trovi di fronte ad una designazione fatta dal Capo dello Stato, essa può dare il suo giudizio facendo astrazione da simpatie o antipatie individuali e, mentre più difficilmente sarà indotta a dare un voto di sfiducia, più facilmente darà la sua fiducia al migliore uomo di Stato, anche se non ha il seguito più numeroso, così come è accaduto non molto tempo fa in Inghilterra, quando il Parlamento approvò la designazione fatta dal Re a Primo Ministro del Capo del partito laburista, che alle elezioni aveva avuto il secondo posto. Ricorda a questo proposito che nella pratica costituzionale inglese esiste un segretario privato del Re, il quale è depositario delle regole tradizionali ed indica al Re il modo come esercitare la propria discrezionalità, appunto secondo tali tradizioni.

Dichiara quindi di essere favorevole alla formula dell'articolo 19 del progetto, la quale si limita ad indicare il modo in cui si deve procedere alla nomina; aggiunge che in un articolo successivo potranno essere indicate le modalità soltanto del voto di sfiducia, non essendo, a suo avviso, necessario distinguere i due momenti del voto di fiducia e di sfiducia, i quali vengono a sommarsi in uno soltanto.

Ritiene poi inopportuno codificare nella Costituzione quanto è prospettato nella formula suggerita dall'onorevole Mortati, cioè che l'Assemblea Nazionale possa, entro un mese dalla nomina del Governo, revocare la fiducia in un primo tempo accordata.

Concludendo, ribadisce il concetto che il punto fondamentale del problema è che nessun Governo possa essere costituito senza la fiducia delle Camere.

Zuccarini rileva che quanto ha osservato l'onorevole Einaudi, cioè che la designazione da parte dell'Assemblea Nazionale potrebbe cadere sulla persona più accomodante perché desta minori antipatie, si può verificare anche per la nomina fatta dal Capo dello Stato, la cui funzione è più che altro decorativa; ma egli è convinto che, trattandosi del Primo Ministro, l'Assemblea designerà l'uomo più energico e più capace, in quanto gli affida il compito di governare la Nazione. Ricorda che appunto questo difetto del sistema parlamentare di affidare la nomina del capo del potere esecutivo al criterio di scelta del Capo dello Stato ha reso possibile l'avvento del fascismo.

D'altra parte, il fatto che il Primo Ministro sia venuto ad assumere una funzione molto importante rende, a suo avviso, sempre più necessario che la designazione per questa nomina sia affidata all'Assemblea Nazionale: gli inconvenienti derivanti da tale sistema di nomina sono preferibili a quelli che inevitabilmente derivano da una scelta fatta dal Capo dello Stato. Riconosce che in quest'ultimo caso sarà sempre possibile all'Assemblea rovesciare il Governo con un voto di sfiducia; ma rileva che la persona designata dal Capo dello Stato si verrà a trovare in una condizione di privilegio per il fatto di essere già al potere e quindi difficilmente avrà dalle Camere un voto di sfiducia.

Dichiara perciò di essere favorevole all'emendamento proposto dall'onorevole Nobile.

Mortati rileva che il problema consiste nel decidere se il Governo possa assumere il potere con o senza l'espresso voto di fiducia delle Camere. Aggiunge che, prima di addivenire ad una decisione sul sistema proposto dall'onorevole Nobile, è necessario conoscere quali sviluppi avrà questa designazione — che è l'atto col quale si inizia il procedimento — e se abbia o meno carattere vincolante.

Il Presidente Perassi rileva che a fondamento della proposta dell'onorevole Nobile è il principio che la designazione del Primo Ministro — a suo avviso vincolante — debba essere fatta da parte di un organo parlamentare, salvo poi a determinare in seguito se tale organo sarà l'Assemblea Nazionale o sarà costituito dalle due Camere, separatamente l'una dall'altra.

Nobile, pur ritenendo nella sostanza vincolante tale designazione, è del parere che sia più opportuno non parlare di questo.

Einaudi è contrario alla proposta fatta dall'onorevole Nobile, la quale pregiudicherebbe, se accolta, il prestigio del Capo dello Stato.

Fabbri (*Misto*) è anch'egli contrario alla proposta Nobile, che considera pregiudizievole al prestigio della Camera, la quale dovrà limitarsi a fare una designazione molto generica, senza conoscere la composizione e il programma del Governo. Rileva inoltre che tale proposta è in certo senso superflua, perché il Capo dello Stato potrà essere egualmente informato delle tendenze dominanti in seno alle Camere dai Presidenti delle due Assemblee, che non mancherà di consultare prima di affidare ad una determinata persona l'incarico della formazione del Governo.

Il Presidente Perassi dichiara, come ha già fatto in seno al Comitato, di essere contrario all'emendamento proposto dall'onorevole Nobile.

La Rocca, *Relatore*, insiste nel manifestare il suo favore alla proposta dell'onorevole Nobile: a suo avviso, la nomina del Primo Ministro dovrebbe essere fatta direttamente dall'Assemblea Nazionale, che è emanazione della volontà popolare.

Ad ogni modo, per il caso che la proposta dell'onorevole Nobile non fosse accolta, propone che, in linea subordinata, si chiarisca il testo del progetto stabilendo che il Capo dello Stato procede alla nomina del Primo Ministro dopo «le consultazioni d'uso», sia per rendere obbligatoria con una norma costituzionale la prassi — finora seguita dal Capo dello Stato, il quale si uniformava al metodo seguito negli altri Paesi retti a sistema parlamentare — di udire, prima di procedere alla nomina, i vari esponenti dei gruppi parlamentari e i Presidenti delle Camere, sia per affermare la necessità di tener presente la espressione della volontà delle Camere nel momento della scelta del Primo Ministro. In tal modo si eviterà il pericolo che il Capo dello Stato faccia una politica personale o proceda alla nomina secondo criteri personali.

Fuschini (*Democratico Cristiano*) obietta che la nomina del Primo Ministro è in ogni caso sottoposta all'approvazione del Parlamento attraverso il voto di fiducia.

La Rocca, *Relatore*, replica che l'esperienza recente dimostra che tale disposizione non è sufficiente a garantire che la nomina fatta rispecchi i pareri dominanti nel Parlamento.

Zuccarini concorda con l'onorevole La Rocca nel ritenere che la pratica deve insegnare più della teoria. Il fatto che il re, pur procedendo nelle consultazioni di rito, abbia nel 1922 nominato Mussolini Presidente del Consiglio, pose quest'ultimo in una posizione di privilegio, poiché era ormai divenuta un'abitudine che la nomina da parte del Capo dello Stato dovesse essere senz'altro accettata. Ricorda anche il caso analogo verificatosi in Germania con la nomina di Hitler a Cancelliere del Reich da parte del Presidente Hindenburg.

Riconosce che la proposta Nobile può offrire il fianco alle critiche, ma dichiara che, a suo avviso, essa risponde alle necessità della situazione e a quello spirito nuovo di cui deve essere permeata la nuova Costituzione del popolo italiano.

Tosato, *Relatore*, fa presente che la proposta subordinata dell'onorevole La Rocca fu presentata in seno al Comitato, ma fu respinta perché si ritenne che non potesse inquadarsi nel sistema costituzionale adottato. Spiega infatti che, una volta costituzionalmente stabilita la forma di Governo parlamentare, l'esercizio dei poteri da parte del Capo dello Stato deve essere inquadrato nell'insieme dell'ordinamento di cui il Capo dello Stato è una parte; e quindi, nel caso in discussione, la nomina del Primo Ministro deve essere preceduta da quelle consultazioni che sono ritenute necessarie affinché la scelta fatta dal Capo dello Stato soddisfi le esigenze della maggioranza parlamentare. Del resto, ritiene che quest'obbligo del Capo dello Stato sia costituzionalmente garantito dalla norma, già approvata, che dichiara il Presidente della Repubblica responsabile qualora, nell'esercizio delle sue funzioni (cioè anche nel caso che proceda alla nomina di un Governo non assolutamente a base parlamentare), violi la Costituzione.

Dichiara infine di condividere le preoccupazioni manifestate dagli onorevoli La Rocca, Nobile e Zuccarini, ma ritiene che non possano essere rimosse con la introduzione nella Costituzione di una norma prescrivente l'obbligo della designazione del Primo Ministro da parte dell'Assemblea Nazionale anziché del Capo dello Stato, in quanto tali pericoli possono purtroppo sorgere con qualsiasi sistema costituzionale.

Lami Starnuti (*Socialista*) è favorevole all'emendamento proposto dall'onorevole Nobile, che tende ad eliminare l'eventualità, sia pure remota e concettuale, di una politica personale da parte del Capo dello Stato. Aggiunge che, se è vero che la nomina del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato potrebbe essere invalidata dal voto contrario del Parlamento, è altrettanto vero che il Capo dello Stato potrebbe sciogliere le Camere e convocare gli elettori, nei confronti dei quali non mancherebbero di esercitarsi le pressioni delle autorità costituite.

Lussu condivide anch'egli le preoccupazioni testé manifestate, ma ritiene che non sia difficile trovare una formula che sancisca l'obbligo da parte del Capo dello Stato di interpellare le varie correnti politiche prima di procedere alla nomina del Primo Ministro; per quanto non creda tutto ciò necessario, perché pensa che, malgrado ogni garanzia, quando il Paese è corrotto sia sempre possibile al Capo dello Stato innestare nell'azione

politica del Governo un'azione politica personale. Appunto per questo dissente dall'onorevole Zuccarini, il quale invece ha affermato che nel 1922 fu possibile a Mussolini di raggiungere il potere, perché nella Costituzione non erano contenute garanzie sufficienti circa l'esercizio dei poteri del Capo dello Stato.

Dichiara quindi di essere contrario alla proposta fatta dall'onorevole Nobile, la quale, a suo modo di vedere, sconvolge il sistema predisposto dal Comitato, e riporta allo schema della Costituzione francese, fondata su una diversa concezione.

Nobile, rispondendo all'onorevole Lussu, osserva di non comprendere perché, se la Francia, la quale non ha avuto la triste esperienza del fascismo, ha sentito il bisogno di introdurre innovazioni del genere nella Costituzione, l'Italia non dovrebbe riscontrare la necessità di fissare norme analoghe nello Statuto.

Tosato, *Relatore*, concorda con l'onorevole Lussu nel ritenere che la proposta dell'onorevole Nobile sconvolga il sistema concretato nel progetto.

Ribadisce poi il concetto che si tratta di materie che si collegano una all'altra; quindi l'adozione del sistema della designazione parlamentare del Primo Ministro verrebbe a svuotare di ogni contenuto la figura del Capo dello Stato non solo, ma porterebbe alla conclusione che in nessun caso le Camere potrebbero essere sciolte, se non per volontà delle Camere stesse: si arriverebbe, cioè, ad una forma di Governo di Assemblea, perché il Governo dipenderebbe dalle Camere per quanto riguarda non solo la sua durata, ma anche la sua nascita e la sua funzionalità.

Fa presente quindi l'alternativa: o si instaura un Governo parlamentare e si accetta il principio contenuto nel progetto; o si abbandona la tesi del Governo parlamentare, ed allora bisogna incamminarsi su un'altra via; ma una contaminazione non è possibile.

Lussu è del parere che si possa conservare il sistema del progetto, introducendovi però il concetto della consultazione preventiva delle forze politiche del Parlamento.

Tosato, *Relatore*, non ha nulla in contrario a tale soluzione.

Mortati domanda se il voto negativo nei riguardi della proposta dell'onorevole Nobile precluda la possibilità di una successiva votazione su questo punto: se il Ministero per poter rimanere al Governo, debba avere il voto di fiducia delle Camere.

Il Presidente Perassi risponde che il voto negativo non preclude né la possibilità di una successiva votazione nel senso indicato dall'onorevole Mortati, né l'esame della proposta presentata dall'onorevole Mortati stesso o di quella subordinata fatta dagli onorevoli Lussu e La Rocca.

Pone ai voti il concetto contenuto nella proposta dell'onorevole Nobile, cioè che la nomina del Primo Ministro debba essere preceduta da una designazione parlamentare.

**(Con 5 voti favorevoli ed 8 contrari, non è approvato).**

Lussu ricorda la proposta subordinata, formulata anche dall'onorevole La Rocca, di rendere obbligatorie le consultazioni d'uso da parte del Presidente della Repubblica, prima di procedere alla nomina del Primo Ministro.

Fabbri fa presente la necessità di formulare tale emendamento aggiuntivo in modo preciso, poiché egli si riserva di votare in un senso o nell'altro a seconda del modo in cui tale proposta sarà formulata.

Il Presidente Perassi dà lettura di una proposta presentata dagli onorevoli Fuschini e Mortati, la quale assorbe quella precedentemente fatta dall'onorevole Mortati:

«L'Assemblea Nazionale è convocata ogni volta che si debba procedere alla formazione del Governo.

«La persona designata dal Capo dello Stato per la carica di Primo Ministro espone innanzi all'Assemblea le direttive politiche dell'azione governativa ed i principali mezzi proposti per la loro attuazione.

«Nel caso che tale programma sia approvato con voto nominativo dalla maggioranza dei componenti l'Assemblea, il Capo dello Stato investe nella carica il designato, e, su proposta di questi, procede alla nomina dei Ministri».

Mortati fa presente che il punto fondamentale da considerare è il seguente: se occorra un voto esplicito di fiducia alla persona designata dal Capo dello Stato per la funzione di Primo Ministro, prima che sia investita in tali funzioni.

Aggiunge che col sistema da lui proposto il Capo dello Stato si limita in un primo tempo a fare una designazione della persona incaricata a ricoprire il posto di Primo Ministro, la quale sarà formalmente nominata dopo che l'organo o gli organi parlamentari, ascoltato il programma di Governo, avranno dato il loro voto di fiducia.

Il Presidente Perassi rileva che tale sistema differisce da quello attuale, in virtù del quale la persona scelta, una volta formato il Gabinetto, è nominata alla carica di Primo Ministro e si presenta innanzi al Parlamento per la discussione del programma di Governo, alla quale fa seguito il voto delle Camere che decide la permanenza in carica o le dimissioni del Gabinetto.

Zuccarini è del parere che, prima di considerare la questione del voto di fiducia, si debba risolvere il problema — concretando la proposta in tal senso già fatta in seno alla Sezione — dell'opportunità di stabilire che la nomina del Primo Ministro da parte del Capo dello Stato debba essere proceduta dalle consultazioni d'uso.

Il Presidente Perassi ritiene che, secondo un criterio logico da seguire nella discussione, si dovrà esaminare anzitutto la proposta degli onorevoli Mortati e Fuschini e quindi quella subordinata ricordata ora dall'onorevole Zuccarini.

Invita intanto l'onorevole Lussu a formulare in termini precisi la proposta subordinata, aggiuntiva all'articolo 19 del progetto.

### ***9 gennaio 1947 prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione***

Il Presidente Terracini propone che si discuta la formula proposta dall'onorevole Fuschini — alla quale ha aderito anche l'onorevole Mortati — in quanto ritiene che in gran parte rispecchi le opinioni manifestate nel corso delle ultime sedute. Ne ricorda quindi il tenore:

«L'Assemblea Nazionale è convocata ogni volta che si debba procedere alla formazione del Governo.

«La persona designata dal Capo dello Stato per la carica di Primo Ministro espone innanzi all'Assemblea le direttive politiche dell'azione governativa e i principali mezzi proposti per la loro attuazione.

«Nel caso che tale programma sia approvato con il voto nominativo della maggioranza dei componenti l'Assemblea, il Capo dello Stato investe nella carica il designato e su proposta di questi procede alla nomina dei Ministri».

Lussu esprime l'avviso che questo modo di procedere faccia perdere del tempo e ritardi la conclusione. Ricorda che, prima ancora che gli onorevoli Mortati e Fuschini presentassero le loro proposte, si è lungamente discusso, senza arrivare ad una decisione, sulla formula del Comitato, che si ispira al criterio di considerare il Capo del Governo, non come il *primus inter pares*, ma come una figura preminente in quanto responsabile della direzione e dell'attuazione della politica del Governo. Crede pertanto che, prima di prendere in considerazione nuovi progetti, accumulando materiale e complicando la questione, si debba decidere definitivamente sullo schema del Comitato.

Il Presidente Terracini fa presente che la formula in parola rappresenta un emendamento al progetto del Comitato e, come vuole la prassi, su di esso si deve anzitutto decidere. Appunto per questa ragione si è già votato sull'emendamento Nobile, come quello che maggiormente si allontanava dal progetto stesso.

La Rocca, *Relatore*, entrando nel merito, dopo aver ricordato che già a suo tempo ebbe a fare le sue riserve sul modo come è stato concepito il sistema bicamerale e particolarmente sugli inconvenienti che derivano dall'aver posto le due Camere su un piede di parità, osserva che lo schema dell'onorevole Fuschini, in quanto prevede la convocazione dell'Assemblea Nazionale per procedere alla formazione del Governo, si discosta dal sistema parlamentare che è stato approvato. Infatti, mentre si è ritenuto di dover dividere il Parlamento in due rami, lo si fa poi funzionare a Camera unica, oltre che per determinate deliberazioni di particolare importanza (dichiarazione di guerra, amnistia, ecc.) anche per il voto di fiducia o sfiducia al Governo, senza considerare che vengono così a riunirsi due organi che hanno un'origine diversa, poiché l'uno è eletto a suffragio universale diretto e l'altro con elezioni di secondo grado. Se non si vuole minare alla radice il sistema bicamerale, è necessario che le due Camere funzionino separatamente nell'accordare o negare la fiducia al Governo, ovvero che promanino entrambe dal suffragio diretto.

Perassi, per mozione d'ordine, dichiara che, quando nella seduta precedente si è votata la proposta dell'onorevole Nobile, secondo la quale il Primo Ministro è nominato dal Presidente della Repubblica su designazione dell'Assemblea Nazionale, si è inteso mantenere la discussione sul sistema della designazione, prescindendo dall'organo incaricato della designazione stessa. Per proseguire col metodo già iniziato, si dovrebbe attualmente esaminare della proposta Fuschini soltanto la parte relativa al procedimento

per la nomina del Primo Ministro, e decidere se la nomina stessa da parte del Capo dello Stato debba essere subordinata alla presentazione come candidato di fronte all'organo parlamentare, che in seguito si indicherà, e ad un voto di tale organo.

Il Presidente Terracini non crede che si possa economizzare del tempo seguendo il metodo consigliato dall'onorevole Perassi e ritiene che debba essere presa in considerazione la questione pregiudiziale sollevata dall'onorevole La Rocca.

Fabbri esprime l'avviso che si possa considerare acquisito il risultato di una votazione, nel senso che l'incarico al Primo Ministro viene conferito dal Capo dello Stato, e che quindi l'alternativa che ora si pone è la seguente: se il Primo Ministro debba presentarsi all'organo parlamentare che sarà in seguito indicato prima o dopo aver composto il Ministero.

Personalmente ritiene che la ratifica da parte dell'organo parlamentare possa intervenire soltanto dopo che il Primo Ministro abbia composto il Gabinetto e precisato il programma politico. In questo senso non può approvare il sistema proposto dall'onorevole Fuschini, che non consentirebbe un voto utile e obiettivo da parte dell'organo parlamentare e renderebbe l'esposizione del candidato Primo Ministro un soliloquio gravido di incognite, per esprimere propositi vaghi, nel disagio di dover prendere impegni verso gruppi parlamentari.

Nobile aderisce pienamente alla mozione d'ordine dell'onorevole Perassi.

Tosato, *Relatore*, considera come una complicazione inutile il sistema secondo il quale il Primo Ministro deve essere designato dal Capo dello Stato, approvato dall'organo parlamentare e nominato quindi definitivamente dal Capo dello Stato stesso. Trova invece concepibile soltanto una nomina da parte del Capo dello Stato, sottoposta successivamente all'approvazione del Parlamento; e quindi insiste sulla formula del Comitato, per la quale il Primo Ministro e i Ministri vengono nominati dal Presidente della Repubblica.

Il Presidente Terracini dissente recisamente dall'opinione dell'onorevole Lussu, il quale è favorevole ad una posizione di preminenza del Capo del Governo, e aderisce invece alla vecchia formula — risultato di una saggia elaborazione degli uomini di Stato italiani nei primi sessanta anni di vita unitaria del Paese — di un Presidente del Consiglio dei Ministri *primus inter pares*. Ritiene che la figura del Primo Ministro possa balzare in primo piano unicamente per le doti personali di un uomo e per ciò che rappresenta in seno al gruppo politico al quale appartiene, ma non sia opportuno rendere costituzionalmente il Primo Ministro simile ad un Cancelliere. È infatti una caratteristica propria del cancellierato quella di un Capo del Governo che risponde personalmente al Capo dello Stato, mentre i Ministri rispondono a lui.

A questo proposito, osserva che anche la successione, prevista nell'articolo 19 del Comitato, nei momenti della nomina del Primo Ministro e di quella dei Ministri, corrisponde ad una prassi che si è ormai affermata nella vita costituzionale italiana, ma, introdotta nel testo della Costituzione, sembra voler sottolineare la preminenza del Primo

Ministro e l'investimento nella sua persona di una autorità alla quale egli è contrario. È ormai universalmente accettato il sistema di procedere in primo luogo alla designazione del Presidente del Consiglio dei Ministri, lasciando a questi di condurre le trattative per la scelta dei Ministri, ed è assurdo pensare che il Presidente della Repubblica possa presumere di scegliere egli stesso i Ministri. A suo avviso, si dovrebbe trovare una formula che, senza indicare questa successione di momenti nelle varie nomine, sottolineasse il concetto della responsabilità collegiale.

Lussu fa osservare che il principio di una autorità prevalente del Primo Ministro non è una sua idea personale — come il Presidente sembra ritenere — ma un'opinione unanime del Comitato (tranne la contrarietà dell'onorevole La Rocca), che ha avvertito questa esigenza in vista di quel complesso di difficoltà che tutti hanno notato nella vita politica italiana dopo la liberazione.

La stessa preoccupazione è stata sentita in Francia ed ha portato, nella nuova Costituzione, a dare maggior rilievo alla figura del Primo Ministro ed a stabilire per la sua nomina un sistema analogo a quello proposto dall'onorevole Fuschini. Secondo la Costituzione francese, al principio di ciascuna legislatura il Presidente della Repubblica, dopo le consultazioni d'uso, designa il Presidente del Consiglio. Questi non può costituire il suo Gabinetto che dopo essere stato investito della fiducia dell'Assemblea. Il Comitato di redazione si è discostato nel suo progetto dal sistema francese di nomina del Primo Ministro, non ritenendolo rispondente alle abitudini costituzionali e alle tradizioni politiche italiane, ed ha elaborato un testo — sulla cui approvazione personalmente insiste — perfettamente aderente alle esigenze di una moderna democrazia.

Riconosce che in un Governo di coalizione come l'attuale ben poco gioverebbe al Primo Ministro, anche se circondato da un notevole prestigio personale, l'autorità che gli conferirebbero norme costituzionali come quelle in esame. Fa tuttavia presente che nell'esposizione del suo punto di vista intende riferirsi ad un Governo con una struttura omogenea, che risulti magari dalla coalizione di più partiti, purché si propongano le stesse finalità. Né può considerarsi lesivo dei principî democratici il concetto di un Capo di Governo che abbia l'autorità che ha quello inglese come *leader* del partito di maggioranza. Democrazia significa organizzazione politica dello Stato, con autorità e prestigio e sovrana possibilità di guidare il Paese, anche in momenti difficili, senza i tentennamenti e le confusioni caratteristiche nella decadenza parlamentare dei paesi occidentali.

Tosato, *Relatore*, rispondendo ad una osservazione del Presidente, avverte che con la formula dell'articolo 19 non si è inteso sottolineare la posizione del Presidente del Consiglio, ma solo tradurre in una norma una prassi costituzionale. Desidera altresì chiarire che anche con la dizione dell'articolo 20 («il Primo Ministro è responsabile della politica generale del Governo») non si è pensato di dare una preminenza assoluta al Primo Ministro nel senso di attribuire esclusivamente a quest'ultimo la determinazione dell'indirizzo generale politico del Governo. Si può ammettere la eguale competenza di tutti i Ministri a concorrere alla determinazione della politica generale del Governo. Ma

non si può non ammettere al tempo stesso e riconoscere la necessità che la politica del Governo, approvata dal Parlamento, venga poi realizzata e attuata con quella continuità, tempestività e soprattutto con quella unità che sono universalmente sentite come una esigenza imprescindibile dell'azione di Governo. La concezione del Primo Ministro come di un *primus inter pares* è superata e inaccettabile. Nelle condizioni presenti, e in particolare nei Governi di coalizione, essa significa la dissoluzione dell'idea e della funzione di Governo. Questo ha bisogno di un capo che abbia la responsabilità e quindi i poteri necessari all'attuazione del programma politico del Governo stesso. Si dichiara quindi disposto soltanto a precisare che il Primo Ministro è responsabile «dell'attuazione» della politica generale del Governo, restando così sottinteso, ma chiaramente comprensibile, che, giusta le regole normali dei Governi parlamentari, la politica stessa deve essere deliberata dal Consiglio dei Ministri e approvata dal Parlamento.

Mortati ripete quanto ebbe a rilevare in una precedente seduta; cioè che negli articoli in esame si pongono due problemi: quello dell'ordinamento interno del Gabinetto e quello dei rapporti tra Governo e Parlamento. Se si vuole giungere rapidamente ad una conclusione, è necessario scindere i due argomenti ed affrontarli uno alla volta. Personalmente ritiene opportuno esaminare anzitutto il secondo. Ricorda che la proposta dell'onorevole Fuschini — alla quale egli aveva aderito — stabilisce la seguente procedura: designazione da parte del Capo dello Stato della persona candidata alla carica di Primo Ministro; esposizione innanzi all'Assemblea Nazionale delle direttive politiche dell'azione governativa e dei principali mezzi proposti per la loro attuazione; voto di fiducia; investitura, da parte del Capo dello Stato, del designato nella carica ed infine nomina dei Ministri su proposta del Primo Ministro. Avverte quindi che, in seguito alle considerazioni svolte nel corso dell'odierna seduta, particolarmente dall'onorevole Tosato, ritiene opportuno proporre il seguente nuovo testo che si avvicina di più a quello del Comitato:

«*Art. 19.* — Il Capo dello Stato, effettuate le necessarie consultazioni, nomina il Primo Ministro. Su proposta di questo, procede alla nomina dei Ministri.

«Entro quindici giorni dalla formazione, il Governo promuove la convocazione dell'Assemblea Nazionale, allo scopo di esporre ad essa le direttive politiche dell'azione del Governo ed i principali mezzi proposti per la loro attuazione.

«La pronuncia dell'Assemblea sul programma governativo deve avvenire su una mozione motivata con voto nominativo della maggioranza dei suoi componenti».

Fa osservare che questa sua formula risolve il problema dei rapporti tra Gabinetto e Parlamento e si discosta da quella del Comitato soltanto per ciò che, mentre quella tace sulla questione del voto di fiducia preliminare, in quanto non lo ritiene elemento necessario per la composizione del Gabinetto, soffermandosi invece sul voto di sfiducia, la sua proposta rovescia la situazione, tacendo sul voto di sfiducia e accentuando gli effetti del voto di fiducia.

Einaudi, per le considerazioni già esposte nelle precedenti sedute, si dichiara favorevole all'articolo 19 del Comitato, che senza dir nulla intorno alla questione della preminenza o meno del Primo Ministro nei confronti degli altri Ministri, afferma tuttavia una cosa importante, cioè che tra questi e il Primo Ministro deve esistere una reciproca fiducia. Con l'espressione: «I Ministri sono nominati e revocati dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro», si afferma appunto questo concetto, che è necessario per l'unità del Gabinetto ed implica che i Ministri non possono essere proposti — se non indirettamente — dai partiti al Primo Ministro; ma questi li sceglierà da sé tra i rappresentanti dei partiti politici che gli possano assicurare una maggioranza.

La Rocca, *Relatore*, nel riaffermare il suo parere favorevole ad un sistema che preveda la designazione (non la nomina), da parte del Capo dello Stato, del Primo Ministro e dei Ministri, e il voto di fiducia dei due rami del Parlamento in seguito all'esposizione del programma e la successiva investitura nella carica, insiste nella sua proposta che la designazione da parte del Capo dello Stato sia preceduta dalle consultazioni di uso, in modo da rispecchiare gli orientamenti politici, i rapporti di forze dei partiti e la volontà delle Assemblee legislative.

Fabrizi nota che l'intervento dell'onorevole La Rocca rileva un nuovo aspetto del problema: prima del voto di fiducia delle due Camere non esisterebbero né un Primo Ministro né dei Ministri; esisterebbero soltanto persone designate. Quindi potrebbe esservi un lungo intervallo di tempo, richiesto dalla esigenza stessa di predisporre il programma, in cui praticamente si rimarrebbe senza Governo.

Una tale concezione, oltre a sorprenderlo, lo trova completamente contrario, in quanto egli ritiene che la funzione del potere esecutivo debba essere permanente. A suo avviso, la nomina del Ministero, seppure condizionata al voto di fiducia, deve preesistere a questo; s'intende peraltro che, dopo la formazione del Gabinetto, il Parlamento deve essere immediatamente convocato.

Nobile concorda con l'onorevole La Rocca e non condivide la preoccupazione dell'onorevole Fabrizio circa un intervallo di tempo in cui il Paese rimarrebbe senza Governo. Ritiene che ciò non possa avvenire, perché fino a quando il nuovo Governo non entrerà in funzione, resterà in carica il precedente.

Per quanto concerne il voto di fiducia, è del parere che dovrebbe darsi all'intero Ministero e non al solo Primo Ministro.

Tosato, *Relatore*, rileva che alla esigenza fatta presente dall'onorevole Nobile soddisfa l'articolo 22 del progetto, il quale, dicendo che il Primo Ministro e i Ministri debbono godere la fiducia dell'Assemblea Nazionale, implica che, secondo la prassi, il Governo, una volta costituito, debba presentarsi alle due Camere per ottenerne il voto di fiducia. Affinché questo risulti ancor più chiaramente, propone la presente formula: «Il Governo, costituito a norma dell'articolo 19, deve presentarsi all'Assemblea Nazionale di fronte alla quale è responsabile, per ottenerne la fiducia».

Il Presidente Terracini riassumendo la discussione, constata che ci sono due questioni da risolvere: 1°) se il Capo dello Stato sia tenuto a far precedere la sua scelta dalle consultazioni d'uso (ciò che è previsto anche nell'ultima formula dell'onorevole Mortati); 2°) se tra la nomina del Primo Ministro e dei Ministri debba esservi una successione di tempo, per cui si abbia anzitutto l'investitura del Primo Ministro con la sua presentazione alla Assemblea per ottenere personalmente il voto di fiducia, e successivamente la nomina dei Ministri.

Pone quindi in votazione la formula dell'onorevole Nobile così concepita:

«Il Primo Ministro e i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica, dopo essersi consultato con i Presidenti delle due Camere e con i capi dei vari gruppi politici che fanno parte di queste». (**Non è approvata**).

Pone in votazione il primo comma dell'articolo proposto dall'onorevole Mortati, quale risulta in seguito a piccole modifiche di forma che egli suggerisce: «Il Presidente della Repubblica, effettuate le normali consultazioni, nomina il Primo Ministro. Su proposta di questo, procede alla nomina dei Ministri». (**È approvato**).

[La discussione prosegue sul tema del voto di fiducia, che riguarda l'art. 94.]

Il Presidente Terracini. [...] Comunica che l'argomento della formazione del Governo può ritenersi concluso con l'approvazione del seguente articolo:

«Il Presidente della Repubblica, effettuate le normali consultazioni, nomina il Primo Ministro. Su proposta di questo, procede alla nomina dei Ministri.

Il Governo, costituito a norma del comma precedente, deve presentarsi entro otto giorni all'Assemblea Nazionale per ottenere la fiducia. La pronuncia dell'Assemblea deve avvenire su una mozione motivata, con voto nominativo della maggioranza assoluta dei suoi componenti».

### ***11 settembre 1947, l'Assemblea Costituente prosegue la discussione generale***

Preti (*Socialista*) [...] In complesso, mi sembra che la Presidenza della Repubblica ed il Governo, come istituti, siano ben disciplinati dal progetto di Costituzione. Avverto però la tendenza a prendere in considerazione, anziché i due distinti organi costituzionali, il cosiddetto potere esecutivo nella sua immaginaria unità, comprensivo, come tale, del Presidente della Repubblica e del Governo. È per questo che non si distingue, anche là dove si dovrebbe, la funzione propria dei due organi. [...]

D'altro lato nell'articolo 84 non si specifica sufficientemente se il Presidente della Repubblica, quando deve sciogliere le Camere, debba o non debba essere d'accordo con il Capo del Governo. A me pare che questo potere debba essere esclusivamente proprio del Presidente della Repubblica, alla stessa stregua della scelta del Primo Ministro. Se è questo che si vuole, precisiamolo meglio, tenendo presente che Presidente della Repubblica e Governo sono due organi costituzionali distinti. [...]

Clerici. (*Democratico Cristiano*) [...] Quando poc'anzi l'onorevole Preti diceva, ad esempio, che la nomina del Presidente del Consiglio è opera personale del Presidente della

Repubblica, egli cadeva in un equivoco; perché, come è noto, anche quel provvedimento, in qualsiasi regime parlamentare, non è valido se non vi è un Ministro responsabile che ne assuma la paternità; se non porta cioè la firma di un Primo Ministro, sia di quello che si congeda che di quello che entra in carica. Altrimenti la nomina è nulla.

Appunto in forza di questo principio poté costituzionalmente Vittorio Emanuele III operare il passaggio da Mussolini a Badoglio; fu lo stesso Mussolini ad offrire, anzi, l'artificio per il quale, con la firma del Badoglio, egli poté prendere in quel bellissimo gioco Mussolini stesso: prima la firma del decreto di nomina del nuovo Primo Ministro era quella del Ministro uscente; Mussolini volle che fosse del subentrante e così fu giocato!

La Rocca. [...] La questione fondamentale, ora, è quella dei rapporti fra Parlamento e Governo.

Il nodo è qui. È qui l'essenza della vita politica del Paese: e alla stregua dell'organizzazione di questi rapporti e del funzionamento dei vari organi, legislativi ed esecutivi, si attua o non si attua la sovranità popolare.

L'onorevole Orlando, dopo aver ricordato, tra le dichiarazioni di principio, di tendenza approvate dalla Commissione, l'ordine del giorno Perassi, «per l'adozione del sistema parlamentare, da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo», sostiene che la forma prescelta nello schema in esame, contrapposta, evidentemente, da un lato, alla Repubblica presidenziale e, dall'altro, a quella direttoriale, ha la facciata, l'apparenza del sistema parlamentare, «dove, però, sia rafforzata l'autorità del Governo», ma non ne ha i lineamenti, lo stile, sopra tutto l'essenza, sboccando addirittura in una forma di «totalitarismo di assemblea», che assomma tutti i poteri ed «ha le chiavi della cassaforte».

A conferma della sua tesi, allega la intiera «esautorazione» del Capo dello Stato, l'indebolimento dell'esecutivo, con relativa mancanza di unità di funzione, il prevalere di una Camera unica, che «dispone di tutte le leve».

Le critiche presentate da un maestro come l'onorevole Orlando obbligano a riflettere: ma, dopo un attento esame, esse non persuadono. Anzi, si è indotti a giungere alla medesima conclusione dell'onorevole Orlando — vale a dire che non ci troviamo, forse, sul terreno di un vero sistema parlamentare, — per altre vie e per altre ragioni.

In primo luogo, non è giusto affermare che il Capo dello Stato ha, nel Progetto, una parte secondaria, con funzioni tra simboliche e rappresentative; anche se gli è conferita la sola promulgazione delle leggi e non la sanzione: attributo, quest'ultimo, che si è dimostrato una lustra anche nei regimi monarchici e che, in ogni caso, non è necessario ad un Capo dello Stato concepito (ma non troppo!) quale titolare di un potere neutro, moderatore e coordinatore, ossia quale custode della Costituzione, come riconosce lo stesso onorevole Mortati, che pure è un tecnico della materia.

Il Capo dello Stato è investito, secondo il Progetto, di un troppo ampio potere, di cui potrebbe essere tentato di abusare; ha modo di esercitare un'azione politica vastissima ed

importante; e se, alle funzioni, non poche e non lievi, che già gli sono attribuite, si aggiungesse la facoltà di sanzionare o di porre veti sospensivi o l'altra di far derivare, essenzialmente, dalla sua autorità il Gabinetto, pur col bisogno, in una tappa successiva, della fiducia del Parlamento, usciremmo dai limiti, generalmente riconosciuti, del sistema parlamentare ed entreremmo nello schema di un regime presso che presidenziale o con lineamenti ed alterazioni presidenziali. [...]

E, di là da questo, che non sa di decorazione soltanto, il Capo dello Stato tiene nelle sue mani un potere immenso, che si esplica in quattro attribuzioni, costituzionalmente determinate e sostanziali, vitali, decisive.

Prima: egli nomina e, quindi, revoca il Primo Ministro e i Ministri. In altri termini, il Gabinetto che, praticamente, dirige, controlla, guida il Parlamento, nasce dalla decisione del Capo dello Stato, in base a una valutazione sua personale della situazione politica generale, a un suo modo d'interpretarla e di trovarvi una soluzione idonea.

Il Gabinetto, che si è formato per volontà del Capo dello Stato, deve presentarsi all'Assemblea per il collaudo, ossia per il voto di fiducia: ma è evidente che, in periodi di crisi, la scelta del Governo da parte dell'organo supremo ha un'influenza grandissima, che non è solo d'indicazione e d'orientamento; ha un peso, che direi schiacciante. [...]

Il Capo dello Stato non è, dunque, «esautorato». È vero il contrario. E con le funzioni attribuite dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, il figlio spirituale di qualche Boulanger, anche senza i galloni di generale, avrebbe modo di preparare brutti giorni al Paese e gittarlo in pericolose avventure. [...]

E il Governo è pensato e congegnato come organo che sovrasta: non come sintesi viva della volontà del Parlamento, non come il braccio operoso del Parlamento, non come il pensiero del Parlamento che si traduce in azione.

«Niente Giunta esecutiva dell'Assemblea», esclama, con molta franchezza, l'onorevole Ruini.

Sarebbe una concezione alla Kelsen, che non può dirsi, né dal punto di vista teorico, né da quello politico, un petroliero, e tanto meno un portatore di energie atomiche sovvertitrici.

Di più, il Governo, organizzato non quale strumento di attuazione dell'indirizzo del legislativo, ha, in un angolo, a portata di mano, l'arma dello scioglimento, per consigliare i membri delle Camere a usar prudenza, per ammonire l'Assemblea ad essere... saggia, nel suo stesso interesse.

E l'onorevole Orlando dice che si è diminuito di autorità l'esecutivo, e, in questo modo, si è alterata e contraffatta la fisionomia del sistema parlamentare.

No, questa fisionomia è stata sconciata, perché si è cercato di dare alla sovranità popolare una corona di cartapesta. Si consideri la composizione del Gabinetto.

Qui si è rotto perfino con le nostre tradizioni parlamentari, con la pratica della democrazia avanti il fascismo. Il Presidente del Consiglio non è primo tra eguali, *primus inter pares*, secondo l'antica formula; ma ha una figura e una posizione a sé, di grandissimo rilievo: è

il pilota effettivo, il vero comandante della nave dello Stato. Egli propone i suoi collaboratori al Presidente della Repubblica, che li nomina. Il Gabinetto, pertanto, è un coro docile intorno a lui.

### ***19 settembre 1947 l'Assemblea Costituente prosegue la discussione generale***

Tosato, *Relatore*. [...] Contro di essa si è manifestata un'altra corrente, la quale, in definitiva, ci rimprovera di aver sbozzato un Presidente troppo forte. Troppi poteri avete dato al Presidente si dice. E l'attenzione degli onorevoli colleghi è stata richiamata soprattutto sui poteri di nomina dei Ministri e di scioglimento delle Camere legislative; non solo, ma anche sul potere di deferire al popolo la decisione su eventuali contrasti fra le due Camere. Da parte dei rappresentanti di questa tendenza, si osserva: una repubblica parlamentare non consente assolutamente un Presidente forte; nella repubblica parlamentare il Presidente deve essere necessariamente debole. In sostanza, si afferma, accontentiamoci di un Presidente decorativo, di un personaggio che abbia un significato puramente simbolico, di un Capo dello Stato che non sia, secondo una recente frase di Herriot più che «Le Président de la figuration nationale». E a questo scopo, è evidente, occorre che il Presidente sia eletto dalla Camera, per esserne prigioniero.

### ***23 ottobre 1947, l'Assemblea Costituente prosegue la discussione generale***

Si dia lettura dell'articolo 86:

Riccio, (*Comunista*) *Segretario*, legge: «Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, e dei Ministri». «Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri».

Presidente Terracini. A questo articolo l'onorevole Conti ha presentato il seguente emendamento:

*Al primo comma, alle parole: Primo Ministro, Presidente del Consiglio, sostituire le parole: Presidente dei Ministri; o, subordinatamente: Presidente del Governo».*

Ha facoltà di svolgerlo.

Conti. Rinunzio a svolgerlo.

Presidente Terracini. Segue l'emendamento proposto dall'onorevole Colitto:

*«Al primo comma, dopo le parole: del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, aggiungere le seguenti altre: del Consiglio dei Ministri».*

L'onorevole Colitto ha facoltà di svolgerlo.

Colitto. (*Uomo Qualunque*) La norma dell'articolo 86, a mio avviso, deve subire una piccola modificazione.

Gli organi, infatti, dell'Amministrazione centrale sono non soltanto il Primo Ministro e i Ministri, ma anche il Consiglio dei Ministri. Questo è tanto vero che la sezione prima della parte del progetto di Costituzione di cui ci stiamo occupando, è intitolata appunto «Consiglio dei Ministri». Ora, se il titolo ha per intestazione «Il Governo» e la Sezione

prima ha per intestazione «Il Consiglio dei Ministri» vuol dire che, secondo il progetto, non può ritenersi che l'espressione Governo sia uguale a Consiglio dei Ministri.

Anche nel primo comma dell'articolo 86 è scritto che il Primo Ministro è Presidente del Consiglio. Sennonché non si vede, poi, il Consiglio tra gli organi centrali dell'Amministrazione dello Stato. Il Consiglio dei Ministri, come tutti sanno, è l'organo che svolge di continuo la funzione di coordinamento dell'attività amministrativa posta in essere dai vari Ministri, seguendo l'indirizzo politico generale segnato dalle Camere e dal Capo del Governo, e delibera su tutti gli affari che, per la loro natura o per la loro importanza, richiedono un accordo ed una collaborazione dei membri del Governo.

Ecco perché ho presentato un emendamento, che tende appunto a porre tra gli organi dell'amministrazione attiva dello Stato, a fianco del Primo Ministro e dei Ministri, il Consiglio dei Ministri.

Che se poi con la parola «Governo» s'intende indicare il Consiglio dei Ministri, allora propongo che nel primo comma dell'articolo alle parole «Il Governo» siano sostituite le altre «Il Consiglio dei Ministri».

Mi rendo conto che nell'articolo ricorre più volte la parola «Ministri», il che dà vita ad un periodo che all'orecchio suona non troppo dolcemente; ma io penso che occorra, per ora, guardare alla sostanza, rinviando ad un secondo momento il lavoro di lima, da un punto di vista, starei per dire, musicale.

Presidente Terracini. Gli onorevoli La Rocca, Grieco, Spano e altri hanno presentato il seguente emendamento: *Sostituirlo con il seguente:* «Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri. I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica».

L'onorevole La Rocca ha facoltà di svolgerlo.

La Rocca. Questo nostro emendamento, onorevoli colleghi, è ispirato al concetto di impedire che il Gabinetto, cioè l'organo dell'esecutivo governativo, appaia come costituito di due elementi diversi e distinti: il Primo Ministro e i Ministri. Il concetto veramente democratico — praticato del resto per anni anche in Italia — è che il Gabinetto debba costituire un organo collegiale, che risponda nel suo insieme dell'indirizzo generale del Governo.

Non è che ci si voglia opporre ad una dizione di sapore più o meno mussoliniano, ma è che tendiamo ad impedire che nel Gabinetto venga a costituirsi una funzione staccata, preminente, avulsa e del tutto indipendente dal Ministero: quella del suo Presidente. Il Gabinetto deve essere un organo unico, investito nella fiducia del Parlamento, lasciando da parte, a questo proposito, la questione dei Ministri, che sono poi nominati dal Presidente della Repubblica, senza, cioè, entrare nel merito del particolare che il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio, il quale poi provvede a proporre i singoli Ministri.

Presidente Terracini. Ricordo che l'onorevole Costa si era riservato di ripresentare all'articolo 86 l'emendamento già svolto in sede di esame dell'articolo 85, col quale

proponeva di sostituire alle parole: «Primo Ministro» le altre: «Presidente del Consiglio dei Ministri».

Invito pertanto l'onorevole Tosato a pronunziarsi a nome della Commissione sugli emendamenti presentati, tenendo presente anche quello dell'onorevole Costa.

Tosato. Prescindiamo per un momento da quella che può essere una pura questione di parole, se si debba cioè parlare di Primo Ministro o di Presidente del Consiglio dei Ministri: è una questione, sotto un certo aspetto, puramente terminologica. Esaminerò quindi senz'altro l'emendamento proposto dall'onorevole La Rocca e dagli altri colleghi. Secondo questo emendamento, «il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri». Ora, faccio presente che, se l'Assemblea approva questo emendamento, ne deriverebbero conseguenze inaccettabili. La conseguenza sarebbe questa: che il Governo dello Stato sarebbe un organo collegiale, che dovrebbe agire sempre collegialmente, in quanto i Ministri, come tali, non figurano più come organi costituzionali; esistono soltanto in quanto fanno parte del Consiglio dei Ministri e deliberano in Consiglio dei Ministri. Questa sarebbe la conseguenza logica dell'accoglimento di questa formula.

Altra conseguenza dell'accoglimento di questa formula sarebbe la seguente: il ritorno a posizioni antiche, superate, caratteristiche dei primi ordinamenti costituzionali, quando tutti i Ministri erano nella stessa posizione di fronte al Capo dello Stato, e il Capo dello Stato nominava indistintamente, uno per uno, i singoli Ministri, ponendoli tutti, però, sullo stesso piano. Donde, in definitiva, un aumento del potere del Capo dello Stato, al quale è riservato lo stesso potere di scelta sia per quanto riguarda il Primo Ministro, sia per quanto riguarda tutti gli altri Ministri. Io credo che queste semplici considerazioni siano sufficienti a far comprendere la inammissibilità di questo emendamento che viene proposto dall'onorevole La Rocca.

In secondo luogo, l'onorevole La Rocca ha riconosciuto che il Governo deve essere qualche cosa di organico. Orbene, se l'onorevole La Rocca e gli altri firmatari di questo emendamento avvertono questa necessità dell'unità organica del Governo, è evidente che questa unità organica può essere assicurata soltanto in quanto vi sia un Primo Ministro, il quale ha precisamente il compito di ridurre ad unità organica la pluralità dei Ministri, di mantenere l'unità organica del Gabinetto e di far sì che la politica necessariamente unitaria del Governo sia concordemente e fedelmente perseguita da tutti i membri del Governo. Per queste ragioni i colleghi della Commissione qui presenti non possono accogliere l'emendamento proposto dall'onorevole La Rocca. Vorrei pregare inoltre l'onorevole Conti di non insistere nel suo emendamento. Presidente del Governo: è una formula del tutto nuova. In queste materie credo sia opportuno seguire la tradizione. Vi sono due termini tradizionali relativamente a questa materia: Primo Ministro e Presidente del Consiglio. L'Assemblea scelga fra questi due quello che ritiene più opportuno.

Quanto all'emendamento dell'onorevole Colitto: è una questione di forma. Sostanzialmente siamo d'accordo. Ella propone la formula: «Il Governo è composto del Primo Ministro, Presidente del Consiglio, del Consiglio dei Ministri, e dei Ministri, ecc.».

Esattissimo. Ma vi sono esigenze di forma, ripetizioni che conviene evitare. La formula del progetto: «Primo Ministro, Presidente del Consiglio», è ellittica, ma contiene quanto ella vorrebbe specificare.

Presidente Terracini. Chiedo ai singoli presentatori di emendamenti se li mantengono. Onorevole Conti?

Conti. Lo mantengo.

Presidente Terracini. Onorevole Colitto?

Colitto. Lo mantengo.

Presidente Terracini. Onorevole La Rocca?

La Rocca. Lo mantengo.

Nitti. (*Unione Democratica Nazionale*) Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Nitti. Mi pare questa una discussione in gran parte inutile. In ogni Paese il Capo dello Stato incarica un deputato o un senatore, diciamo così, di formare il Governo. Questa è la regola, dovunque; dovunque esistono queste forme costituzionali, vi è un incaricato di fare il Governo. L'incaricato di fare il Governo è un uomo che riassume o tutta la situazione politica o una gran parte, ed è sempre, o quasi sempre, dotato, se non di grande autorità, per lo meno di esperienza. Ora, l'idea di abolire, diciamo così, il Primo Ministro e di fare una specie di formazione collettiva, l'idea di dire che il Primo Ministro e tutti i Ministri sono eguali mi pare assurda. Ma eguali in che cosa? Sono disuguali, perché il Primo Ministro ha una grande funzione: egli deve agire non solo come coordinatore, ma deve assumere la responsabilità politica dell'azione di Governo.

In ogni Paese il Primo Ministro ha una speciale funzione. Nel Paese da cui vengono le forme costituzionali, l'Inghilterra, il Primo Ministro è una figura a sé, e non si può considerare che si possano formare organizzazioni collettive senza la responsabilità del Primo Ministro.

Perché il Primo Ministro ha una funzione non solo di capo, ma di coordinatore. Tutti i Ministri variano frequentemente, ma non il Primo Ministro. Nei grandi Paesi costituzionali come l'Inghilterra, i Primi Ministri variano pochissimo. Voi troverete che in cento anni di storia parlamentare i Primi Ministri durano ciascuno nella loro carica dieci, dodici, quattordici o quindici anni. Perché il Primo Ministro che rappresenta tutti i partiti e tutte le organizzazioni, è una persona che deve avere non solo un prestigio personale, ma anche una grande esperienza politica. Ed in un Paese come l'Inghilterra, maestra nella pratica costituzionale, il Primo Ministro viene in generale da un'alta carica politica, in modo da riassumere tutta una storia costituzionale. Negli ultimi cinquant'anni il Primo Ministro è stato scelto fra i Cancellieri dello Scacchiere: è cioè un uomo che ha potuto studiare la formazione di tutti i dicasteri.

Il Primo Ministro è dunque diverso dagli altri, sia per autorità, sia per esperienza. Non si nomina mai Primo Ministro una persona nuova alla vita politica. Anche un giovane può

essere un grande Ministro, ma un giovane non è mai Primo Ministro. Bisogna risalire nella storia ad una figura come quella di un Pitt per trovare un'eccezione.

Provenendo, come dicevo, dalla carica di Cancelliere dello Scacchiere, il Primo Ministro in Inghilterra ha già potuto rendersi conto dell'andamento di tutti i Ministeri e conoscere tutte le amministrazioni. Quindi non è soltanto un propulsore, ma anche un coordinatore. La nomina di Ministri che non abbiano alcuna differenza fra loro, non è un concetto democratico, ma semplicemente un equivoco. Si capisce che in un Governo di Gabinetto tutti i Ministri, avendo la loro azione particolare, hanno anche la loro personale responsabilità e con i loro errori e con le loro diversità d'indirizzo possono provocare la crisi di Governo. Ma la direzione finale della politica spetta sempre al Primo Ministro.

Quindi prego di non insistere in una modificazione che non ha alcuna necessità storica, né alcuna necessità politica. È un'idea demagogica che tutti i Ministri debbano essere uguali. In pratica questa uguaglianza forzata è impossibile e non risponde ad alcuna utilità. Quanto al nome di Primo Ministro o Presidente del Consiglio la cosa è piuttosto indifferente. Ma credo che sia meglio conservare il vecchio titolo italiano di Presidente del Consiglio. Perché cambiare? Le novità devono servire per le cose utili, e non per le inutili.

Fabbri. Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Fabbri. Vorrei osservare che la distinzione fra i Ministri e il Presidente del Consiglio dei Ministri è già acquisita — se non mi sbaglio — alla nuova Costituzione attraverso l'emendamento che oggi stesso abbiamo approvato dell'onorevole Perassi.

Quindi, rimettere in discussione un punto già definitivamente acquisito mi pare superfluo. Una differenza fra Presidente del Consiglio e singoli Ministri è stata già stabilita. Si riduce dunque la questione, secondo me, ad una questione di nomenclatura: se si debba parlare di Presidente del Consiglio dei Ministri o di primo Ministro. Confesso che questa dicitura «primo Ministro» mi suona straordinariamente male e, quindi, sarei propenso a parlare esclusivamente del Presidente del Consiglio e dei singoli Ministri. In questo senso è la mia proposta formale.

Presidente Terracini. Passiamo alle votazioni. L'emendamento dell'onorevole La Rocca deve avere la precedenza, poiché si allontana più di ogni altro dal testo della Commissione.

Lo rileggo: «Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri.

«I Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica».

Laconi (*Comunista*) Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Laconi. Dato che sulla interpretazione di questo emendamento si è stabilito un certo equivoco, che tiene distinti perfino i colleghi del Partito socialista da noi, io penso sia utile che io dichiaro a nome del mio Gruppo che noi voteremo favorevolmente all'emendamento dell'onorevole La Rocca, intendendo che esso non esclude affatto la

figura del Presidente del Consiglio (*Commenti al centro*), la cui esistenza è non solo contemplata da un articolo che abbiamo già votato, ma sarà anche contemplata, senza nostra opposizione, da articoli che voteremo in seguito.

Bertone. (*Democratico Cristiano*) Chi lo nomina?

Laconi. L'unica cosa che noi vogliamo escludere è la doppia nomina che attualmente è contemplata dall'articolo 86. Questa doppia nomina noi crediamo non abbia ragione d'essere; basta un solo atto di nomina di tutto il Governo, dato che concepiamo la figura del Presidente del Consiglio come un *primus inter pares*.

Con questa precisazione dichiaro che voteremo a favore dell'emendamento dell'onorevole La Rocca.

Ruini, (*Unione democratica nazionale*) *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Ruini, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Vorrei spiegare all'onorevole La Rocca ciò che avviene finora e che non ha dato luogo a nessun dubbio, e risponde ad una corretta prassi costituzionale, venuta fuori con un senso profondamente democratico in Inghilterra. Il Consiglio dei Ministri inglese era presieduto dal Re, ma una volta un balordo Re di Casa Hannover, che non sapeva parlare l'inglese, non andò più alle sedute; ed allora il Consiglio dei Ministri acquistò una sua individualità, si svolse in Governo di Gabinetto; e lo presiede il più autorevole dei Ministri, un personaggio a ciò indicato, che assunse un compito di preminenza e di direzione sugli altri Ministri. Nacque di qui la figura del Primo Ministro, che non ha nulla da fare con quella del Cancelliere, responsabile davanti al Capo dello Stato e non al Parlamento. Il Primo Ministro, designato in sostanza dal Parlamento, è un istituto che di fatti esiste nelle Costituzioni scritte ed in quelle non scritte, come l'inglese. Badate bene, voi oppositori che non volete parlarne, non vi opponete ad una innovazione; cancellate ciò che già esiste dovunque. Altro è la questione del nome; se non volete mettere Primo Ministro e volete attenervi invece alla espressione per noi tradizionale di Presidente del Consiglio dei Ministri, niente di male; ciò che importa è la sostanza dell'istituto, che non vogliamo distruggere, ma confermare nel testo della Costituzione.

Anche l'onorevole Laconi mi sembra non tenga conto di quanto già avviene, e non vi è nessuna ragione che sia modificato. In caso di crisi il Capo dello Stato, dopo aver incaricato un uomo politico di formare il nuovo Gabinetto, lo nomina, ove egli riesca, Presidente del Consiglio con un decreto distinto; poi, su proposta del Presidente stesso, nomina i Ministri che comporranno, sotto la presidenza del già nominato Presidente, il Consiglio dei Ministri. Sono due atti distinti di nomina; e che siano distinti è perfettamente logico e costituzionalmente corretto.

Volete buttar giù la prassi ormai consolidata? Noi vogliamo conservarla; e — poiché la nostra è una Costituzione scritta — scriverla nella Costituzione. Se non la mettessimo, sembrerebbe che accogliessimo le obiezioni che abbiamo qui udite e che vanno al di là

dell'espressione formale, volendo intaccare il concetto stesso di Presidente del Consiglio; togliamo pure il nome di Primo Ministro; ma resta la figura direttiva e coordinatrice del Presidente, che traduce in atto l'indispensabile esigenza della unità e solidarietà di Gabinetto. (*Proteste al centro*).

La Rocca. Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

La Rocca. Aderisco, nella sostanza, al concetto espresso dall'onorevole Ruini.

Noi non intendiamo in alcun modo sopprimere la figura del Presidente del Consiglio che, d'altra parte, è definita dal successivo articolo 89; la nostra proposta comporta che il Presidente della Repubblica nomini il Presidente del Consiglio e questi i Ministri. (*Commenti al centro*).

Ruini, *Presidente della Commissione per la Costituzione*. Prendo atto con piacere che ella viene incontro ad una soluzione che era stata proposta dall'onorevole Fabbri, e che potrebbe essere accolta.

Laconi. V'è un equivoco (*Commenti*).

Presidente Terracini. Desidero far presente che v'è un emendamento il quale modifica in tutto il testo proposto dalla Commissione. Mi pare quindi che non si possa parlare di equivoco, quando ci si trova di fronte a due testi completamente diversi.

Laconi. Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Laconi. L'equivoco sorge dall'interpretazione che della nostra proposta dà l'onorevole Ruini. Se il Presidente della Commissione dice che noi, attraverso l'emendamento che abbiamo proposto, vogliamo sostituire una tecnica ad un'altra, sbaglia, perché noi non vogliamo affatto abolire l'attuale tecnica della nomina del Governo, cioè la consultazione di un particolare esponente politico e la nomina, attraverso questa consultazione, del Governo. Tutto questo noi sappiamo che è nella prassi e rimarrà; però questo non ha rilievo costituzionale e pensiamo che non debba risultare nella Costituzione. Il farlo risultare nella Costituzione significa rendere responsabile rispetto al Capo dello Stato e rispetto alle Camere il Primo Ministro: significa accettare il metodo delle dimissioni del Primo Ministro che comportano automaticamente le dimissioni del Governo. Noi pensiamo che questo metodo non sia democratico (*Commenti al centro*), anche se è stato introdotto dal Gabinetto De Gasperi. (*Commenti*).

Riteniamo che, anche se questa prassi dovesse essere seguita in avvenire, essa non debba però avere rilievo costituzionale. Non si deve riconoscere al Presidente del Consiglio il diritto di considerarsi rappresentante unico di tutto il Governo; la sua volontà deve essere sempre condizionata al voto di tutto l'organo collegiale, che egli presiede.

Per queste ragioni, insistiamo nel nostro emendamento. (*Commenti al centro*).

Presidente Terracini. Indico la votazione nominale sull'emendamento La Rocca che è stato così modificato:

«Il Governo della Repubblica è costituito dal Consiglio dei Ministri.

«Il Presidente del Consiglio e i Ministri sono nominati dal Presidente della Repubblica». (*L'Assemblea non approva*). [...]

Presidente Terracini. Passiamo ora al primo comma dell'articolo 86, che l'onorevole Costa ha proposto sia così modificato:

«Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente, dal Consiglio dei Ministri e dai Ministri».

Corbino. (*Liberale*) Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Corbino. Aderirei all'emendamento Costa se si dicesse: «il Presidente del Consiglio dei Ministri».

Presidente Terracini. Questa è la proposta dell'onorevole Colitto, che voteremo dopo.

Corbino. Il Consiglio dei Ministri, che forma il titolo della Sezione, non è ricordato in nessuno degli articoli della Sezione stessa, salvo che nell'articolo 89 in via incidentale.

Colitto. (*Unione uomo Qualunque*) Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Colitto. Io, subordinatamente, ho chiesto che la formulazione dell'articolo fosse modificata. Invece di dire «Il Governo della Repubblica è composto», ho proposto che si dica «Il Consiglio dei Ministri è composto». Se la Commissione accetta questa formulazione, la si potrebbe votare.

Tosato. Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Tosato. Il Comitato di redazione non ha avuto la possibilità di raccogliersi per esaminare questi emendamenti. Quindi, non posso rispondere che a titolo personale. Personalmente, vorrei pregare l'onorevole Corbino e gli altri proponenti di queste modificazioni, che dopo il voto testé intervenuto hanno un carattere solamente formale, di trasformarle in raccomandazioni, delle quali sarà tenuto conto in sede di revisione finale. Ormai, sostanzialmente, la questione è decisa attraverso il voto dato.

Corbino. Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Corbino. Propongo di votare il primo comma dell'articolo 86 per divisione. Automaticamente, si verranno in tal modo a risolvere tutti i quesiti proposti.

Presidente Terracini. Ma v'è una diversa formulazione proposta dall'onorevole Colitto. La mantiene, onorevole Colitto?

Colitto. Non insisto su questa proposta. Mantengo invece il mio primitivo emendamento, che non è soltanto di forma.

Presidente Terracini. Onorevole Costa, mantiene il suo emendamento?

Costa. (*Socialista*) Lo mantengo.

Presidente Terracini. Onorevole Conti, mantiene l'emendamento?

Conti. Lo ritiro.

Presidente Terracini. Procediamo allora alle votazioni sul primo comma dell'articolo 86 per divisione, inserendo via via i vari emendamenti sostitutivi e aggiuntivi.

Pongo in votazione le parole, di cui all'emendamento sostitutivo proposto dall'onorevole Costa:

«Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri».

**(Dopo prova e controprova, e votazione per divisione, sono approvate).**

Occorre ora porre ai voti le parole, di cui all'emendamento aggiuntivo dell'onorevole Colitto: «dal Consiglio dei Ministri».

Moro. (*Democratico Cristiano*) Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Moro. Vorrei chiedere quale è il pensiero della Commissione su questo emendamento.

Presidente Terracini. Onorevole Moro, la Commissione ha fatto questa sola osservazione: che l'articolo non risulterà troppo piacevole dal punto di vista fonetico, per la continua ripetizione della parola «Ministri», e ha rivolto ai presentatori di emendamenti l'invito di rimettersi per l'elaborazione conclusiva alla Commissione stessa, che avrebbe tenuto conto delle varie proposte.

Pongo in votazione l'emendamento Colitto:

«dal Consiglio dei Ministri». **(È approvato).**

Pongo in votazione le parole del progetto: «e dai Ministri». **(Sono approvate).**

Pongo in votazione il secondo comma nel testo del progetto, coordinato con il risultato delle votazioni testé avvenute: «Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questi, i Ministri». **(È approvato).**

Corbino. Chiedo di parlare.

Presidente Terracini. Ne ha facoltà.

Corbino. Evidentemente il coordinamento con la sostituzione delle parole «Primo Ministro» con le altre «Presidente del Consiglio dei Ministri» dovrà avvenire anche per le altre norme già approvate: ad esempio per l'articolo 85.

Presidente Terracini. Certamente.

Do lettura del testo dell'articolo 86 quale risulta approvato, salvo, naturalmente, il coordinamento:

«Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Consiglio dei Ministri e dai Ministri.

«Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questi, i Ministri».

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME ISTITUZIONALI XI LEGISLATURA**  
**Estratto della relazione finale**  
**Comunicato alla Presidenza della Camera dei Deputati e  
alla Presidenza del Senato della Repubblica l'11 gennaio 1994**

La riflessione della Commissione ha preso le mosse da un'analisi severa e rigorosa della crisi di rappresentatività, autorevolezza, governabilità ed efficacia che ha colpito il nostro sistema istituzionale, anche per effetto del rapido disgregarsi della costituzione materiale che ha retto l'Italia negli ultimi decenni. La Commissione è consapevole che questa crisi ha dimensioni e complessità tali da non potere essere risolta solo mediante riforme istituzionali, per quanto coraggiose ed incisive.

Essa richiede mutamenti profondi di culture, comportamenti, ceti e soggetti politici (di cui già si comincia a vedere qualche segno); richiede un'impegnativa opera di ricostruzione di un'etica collettiva e di un tessuto di valori comuni (opera che continua ad avere nella prima parte della Carta costituzionale un solido e ancora attuale punto di riferimento); e richiede una riforma radicale del sistema politico.

La consapevolezza della insufficienza, e dunque dei limiti della riforma istituzionale non può tuttavia costituire un pretesto per negarne la necessità, o per ridimensionarne la portata a marginali ritocchi.

La Commissione non ha rinunciato dunque a porre la questione della riforma della parte seconda della Costituzione nei suoi termini più impegnativi: quali innovazioni di ordine costituzionale introdurre per concorrere a superare la crisi di legittimità, rappresentatività ed efficacia delle nostre istituzioni; per costruire, dunque, istituzioni più salde, più stabili, più rappresentative, più autorevoli, più efficienti e più efficaci. [...]

La Commissione ha attentamente valutato e a lungo dibattuto l'opportunità di rivedere in radice la scelta operata dall'Assemblea Costituente a favore della forma di governo parlamentare, optando invece per una forma di governo di tipo presidenziale. È appena il caso di ricordare qui che, nella sua forma classica, esemplarmente rappresentata dal modello statunitense, la forma di governo presidenziale si basa su una netta separazione di poteri fra legislativo ed esecutivo, sulla separata legittimazione rappresentativa dell'esecutivo e del Parlamento, sull'elezione diretta del capo dell'esecutivo. Il forte potere del Presidente, eletto dal popolo e capo dell'esecutivo, è equilibrato da potenti *checks and balances*: un Parlamento dotato di forte rappresentatività e incisivi poteri di legislazione e di controllo (il veto presidenziale sulle leggi, superabile con una riapprovazione a

maggioranza qualificata, non basta a compensare la mancata attribuzione all'esecutivo dei poteri di ingerenza nell'attività legislativa – per esempio: questioni di fiducia - che gli sono invece assegnati nei sistemi parlamentari); una garantita indipendenza del potere giudiziario; una consolidata autonomia; estese competenze delle istituzioni locali; un sistema dell'informazione pluralistico, e capace di assicurare un controllo penetrante e quotidiano su chiunque sia chiamato ad esercitare il potere.

A queste condizioni, una riforma in senso presidenzialistico può essere valutata - ed è stata valutata - senza pregiudizi negativi. Si tratta, infatti, di una soluzione istituzionale che favorisce fortemente il funzionamento in senso alternativistico del sistema democratico, la diretta efficacia della scelta democratica degli elettori, la responsabilità dei governanti.

Ma vi sono - a tacer d'altro – almeno tre controindicazioni di notevole peso. Innanzitutto: non appare facile ricostruire in un diverso contesto l'effettività (e, soprattutto l'efficacia) del sistema di freni e contrappesi previsti dal modello presidenziale.

Per esempio: un sistema dell'informazione libero, critico e pluralista non si inventa per decreto (anche se efficaci leggi *antitrust* possono, in qualche misura, favorirne lo sviluppo); comunque, è certo che l'assetto italiano del sistema dei *media* si colloca agli antipodi rispetto al modello accennato, grazie al suo altissimo grado di concentrazione, alla prevalenza negli assetti proprietari di grandi gruppi finanziari e industriali, all'intreccio tra gli interessi di questi gruppi e il potere politico-amministrativo (anche per l'elevato grado di discrezionalità consentita dall'ordinamento alla manovra degli incentivi finanziari e fiscali, e all'esercizio dei poteri amministrativi). Ma la stessa divisione dei poteri tra Parlamento ed esecutivo non è facilmente ricostruibile *in vitro*. Nel sistema statunitense essa è favorita dall'assenza di partiti coesi e fortemente organizzati: si evita così il rischio che il sistema oscilli tra due alternative non auspicabili: quella della paralisi decisionale, quando il partito del Presidente risulti in minoranza nel Parlamento; quella della inoperatività del contrappeso parlamentare al potere presidenziale, nel caso opposto.

Secondo. L'evoluzione recente del sistema dei *media* rischia, come ormai anche la dottrina americana segnala, di trasformare il meccanismo presidenziale (che, ai tempi dell'informazione *scritta*, era la scelta di un uomo per il suo programma, per le sue idee, e per i valori e le coerenze politiche e ideali espresse in una vita) in una decisione che prescinde totalmente dalle idee, dai programmi, dai valori e dalle coerenze politiche, per privilegiare gli elementi più superficiali della politica-spettacolo o della politica dell'immagine.

Prevalgono le personalità carismatiche, o i manipolatori del consenso. Non vince chi propone il programma migliore, o interpreta meglio le idee e le esigenze dei cittadini, ma chi ha i migliori *spotwriters*. [...]

Terzo, Proprio sul terreno cruciale del governo dei processi economico-sociali, il presidenzialismo non registra, oggi, brillanti successi. Nella sua patria d'origine, gli Stati Uniti, gli osservatori attribuiscono il netto crollo di popolarità del Presidente Bush, dopo la vittoriosa conclusione della guerra nel Golfo, e la sua successiva sconfitta elettorale all'incapacità dell'amministrazione federale di ottenere risultati significativi su quattro terreni cruciali: il risanamento della finanza federale, la lotta alla disoccupazione, la garanzia di un livello minimo di prestazioni sociali (assistenza sanitaria, pensioni, casa), la qualità del sistema scolastico e formativo. [...]

Il dibattito politico, che ha raggiunto toni inusitatamente aspri durante la campagna elettorale del 1992, la responsabilità degli insuccessi registrati nella politica di stabilizzazione finanziaria e nelle politiche sociali è stata scaricata polemicamente dal Presidente sul Congresso e dal Congresso sul Presidente e sull'amministrazione federale. Si è registrata così - con modalità diverse, ma con effetti pratici non dissimili da quelli che caratterizzano negativamente l'esperienza italiana - quella confusione di responsabilità e di ruoli tra forze di governo e forze di opposizione, che rende difficile una scelta razionale da parte dell'elettorato, e non giova al buon funzionamento delle istituzioni. [...]

Se poi questa tensione, che deriva dalla doppia e separata legittimazione politico-democratica del Governo rispetto al Parlamento e alla sua maggioranza, viene risolta invece attraverso una forte spinta verso l'attenuazione dei poteri dell'organo rappresentativo o attraverso la sua emarginazione, si giunge allora a soluzioni di tipo sudamericano, che la grande maggioranza della Commissione ha ritenuto non raccomandabili, perché comportano una forte riduzione del carattere democratico-rappresentativo del sistema istituzionale nel suo complesso. Si metterebbero così in discussione valori fondamentali come quelli che si rifanno ai principi della democrazia rappresentativa, dai quali non intendiamo derogare.

Non sembra dunque che le ipotesi presidenzialistiche offrano, sotto il profilo della idoneità del sistema istituzionale ad affrontare i problemi del governo di una società complessa e del governo dei processi economico-sociali in situazione di *stress* fiscale, soluzioni preferibili rispetto a riforme ispirate al modello parlamentare nordeuropeo, britannico o tedesco.

Par vero invece il contrario, come emerge anche, a ben vedere, dalle ormai cospicue ricerche sul «rendimento economico» dei sistemi istituzionali. [...]

I migliori risultati sono ottenuti non dai sistemi presidenziali, ma da sistemi parlamentari, con leggi elettorali maggioritarie, e con governi di legislatura (risultando molto forte, in particolare, la correlazione positiva con la stabilità dei governi). La correlazione negativa più significativa concerne i paesi con sistemi elettorali rigorosamente proporzionali e con

governi instabili (cfr., da ultimo Grilli, Masciandaro e Tabellini, *Politica/ monetary Institutions and public financial Policies in the industrial Countries*, in «Economie Policy», 1991).

La Commissione ha dunque compiuto una scelta netta e chiara a favore di una forma di governo parlamentare. Ma ciò non significa rinunciare ad apportare innovazioni assai rilevanti rispetto alla configurazione che questa forma di governo ha ricevuto nella Carta costituzionale del 1947, nell'intento di introdurre, sul modello delle grandi democrazie parlamentari nordeuropee, elementi istituzionali che favoriscano la stabilità, la governabilità, la responsabilità, l'efficacia delle scelte legislative e dell'attività di governo, l'effettività dei poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa. Queste innovazioni vanno considerate in stretta connessione con la riforma delle leggi elettorali politiche in senso maggioritario e uninominale già approvata dalle Camere, e di cui è ovvia la rilevanza ai fini della concreta configurazione della forma di governo. [...]

Nel corso dei lavori della Commissione, un interesse crescente ha suscitato - in parallelo con l'evoluzione del dibattito politico-istituzionale nel Paese - l'ipotesi di una diretta legittimazione elettorale del primo ministro, come elemento di coesione e di stabilità della compagine governativa e incentivo alla ristrutturazione (tendenzialmente) bipolare del sistema politico.

Tra i sostenitori di questa riforma emerge tuttavia una divaricazione non irrilevante (ancorché non sempre esplicita e consapevole), tra un'ipotesi sostanzialmente riconducibile al modello presidenziale, ed una tuttora ascrivibile al modello parlamentare (ed anzi ad una sua razionalizzazione, che tenda a favorirne una interpretazione di tipo nordeuropeo). Nella prima, il *premier* ottiene col voto una legittimazione indipendente e separata da quella della maggioranza parlamentare, alla quale può trovarsi contrapposto sul terreno politico-programmatico. Nella seconda, il *premier* è eletto in quanto *leader* o candidato della maggioranza parlamentare e dispone in Parlamento di una maggioranza in grado di approvare i provvedimenti necessari per l'attuazione del programma presentato agli elettori.

Le riflessioni e le considerazioni sopra accennate, in relazione alla forma di governo presidenziale, hanno indotto la maggioranza della Commissione a respingere la prima ipotesi. Quanto alla seconda ipotesi, essa appare compatibile con l'opzione per una forma di governo parlamentare, se resta in capo al Parlamento il potere di rimozione del Primo ministro, ancorché esso sia inizialmente prescelto in forza del voto dei cittadini, congiuntamente alla maggioranza parlamentare; se dunque permane come elemento coesenziale per la legittimazione del Governo, accanto alla elezione diretta del corpo

elettorale, la persistenza del rapporto di fiducia con il Parlamento (*rectius*, con la sua maggioranza).

In realtà, la Commissione ha ragionato a lungo sui modi per realizzare il cosiddetto modello Westminster, e dunque una forma di governo parlamentare analoga a quella britannica o tedesca, in un Paese che ha tradizioni politiche e culturali e presenta una configurazione del sistema politico allo stato assai diversa da quella delle grandi democrazie parlamentari anglosassoni. Nel sistema britannico (ma anche, nella sostanza, in quello tedesco), determinante è il congiunto, effetto di meccanismi elettorali e istituzionali e della configurazione assunta nel corso dei tempi dal sistema politico in senso sostanzialmente (anche se non rigidamente) bipolare.

Formalmente, gli elettori eleggono, in Gran Bretagna, solo il deputato del loro collegio. In realtà, dal loro voto nasce – in modo indiretto, ma trasparente, esplicito, non contestabile - la designazione del primo ministro. Nel loro voto sta dunque l'inizio della fase genetica della formazione del nuovo governo. Ed anche la prima garanzia della stabilità dei governi, della normale loro configurazione come governi di legislatura.

Ragionando su questi modelli, la Commissione ha identificato alcune innovazioni rilevanti, tendenti a favorire la stabilità dei governi, l'omogeneità delle maggioranze, l'efficacia dell'azione governativa, la chiara distinzione delle responsabilità fra maggioranza ed opposizione. Fra queste innovazioni vanno subito ricordate: l'investitura del primo ministro da parte del Parlamento in seduta comune all'inizio della legislatura, così da stabilire un rapporto di fiducia diretto tra il Parlamento ed il primo ministro stesso; il mandato al primo ministro di strutturare liberamente la composizione dell'esecutivo; il potere, attribuito al primo ministro, non solo di nomina, ma anche di revoca dei ministri, che rappresenta uno strumento molto forte di mantenimento dell'omogeneità del governo; l'istituto della fiducia costruttiva, che consente al Parlamento di sostituire il primo ministro solo deliberando, contestualmente, l'investitura di un nuovo capo dell'esecutivo. [...]

La sfiducia costruttiva rafforza la stabilità del Governo e impone razionalità e coerenza nell'espressione del rapporto di fiducia fra Parlamento e Governo. La maggioranza parlamentare non può togliere la fiducia ad un primo ministro e ad un Governo se non esprime un nuovo primo ministro in grado di costituire un nuovo Governo. [...]

La Commissione ha, come si è detto, inteso ribadire l'attribuzione della funzione legislativa al Parlamento, e dunque il principio della divisione dei poteri e delle funzioni fra Parlamento e Governo, nei termini di una chiara distinzione fra funzione legislativa e funzione esecutiva e di governo. Non ha dunque ritenuto di accogliere le suggestioni derivanti dall'ordinamento della quinta Repubblica francese, che attribuisce al Governo

una quota rilevante, se non prevalente, della funzione legislativa. Ma essa ha anche respinto soluzioni ambigue e di controversa interpretazione, come quella che, consentendo l'esercizio della potestà regolamentare del Governo in tutte le materie non coperte da riserva assoluta di legge, senza peraltro espressamente riservare alla fonte regolamentare la disciplina di tali materie, lasciava margini assai ampi di incertezza sugli effetti di una (assai prevedibile e frequente) concorrenza fra fonte legislativa e fonte regolamentare (con il rischio di un'alternativa interpretativa fra due soluzioni entrambe ritenute inappaganti: il sostanziale *status quo*, laddove l'interprete tenesse fermo il principio della preferenza di legge; lo scivolamento verso il modello francese, laddove si ritenesse la fonte legislativa non più competente ad intervenire nella disciplina delle materie non coperte da riserva di legge). [...]

Ad evitare «sconfinamenti» nell'esercizio della potestà regolamentare (in tal modo fortemente potenziata, ma non senza limiti), viene attribuita alla Corte dei conti, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità, la legittimazione a sollevare avanti alla Corte costituzionale la questione di legittimità del regolamento per violazione della riserva di legge o delle norme di principio di cui si è detto. *Analoga* legittimazione è riconosciuta ad una frazione dei membri di ciascuna Camera.

In tema di decretazione d'urgenza, la Commissione ha ripreso e sviluppato le indicazioni a suo tempo prospettate dalla Commissione Bozzi, tendenti - a ben vedere - ad operare un ritorno allo spirito e alla *ratio* dell'istituto, secondo la originaria ispirazione del Costituente. Si propone dunque di introdurre nella norma costituzionale la tassativa elencazione delle materie nelle quali, ricorrendo ragioni di necessità ed urgenza, è ammessa l'adozione da parte del governo di provvedimenti provvisori con forza di legge (sicurezza nazionale, calamità naturali, norme finanziarie cosiddette catenaccio, recepimento e attuazione di norme comunitarie, quando dal ritardo della loro entrata in vigore possa derivare responsabilità per inadempimento di obblighi comunitari). [...]

Nel medesimo disegno istituzionale si colloca il rafforzamento della efficacia ed effettività dei poteri di controllo del Parlamento, e la definizione di una sorta di statuto della opposizione (sul modello delle grandi democrazie liberali, ispirate al principio secondo cui la maggioranza ed il governo debbono avere i poteri necessari per decidere e governare, l'opposizione i poteri necessari per controllare). [...]

Franco BASSANINI, (*Partito Democratico della Sinistra*) *Relatore per la forma di governo.*

# CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### RIFORME COSTITUZIONALI XIII LEGISLATURA

Seduta n. 11 - Martedì 18 marzo 1997 - Comitato forma di governo

*Audizione del professore emerito dell'Università di Firenze e della Columbia University, Giovanni Sartori.*

GIOVANNI SARTORI. Vi ringrazio e sono molto onorato di essere qui. Risponderò volentieri alle domande, non voglio perdere tempo in soliloqui. Non ho molta fantasia, quindi non cambio facilmente e di frequente la mia tesi, che credo pertanto sia abbastanza nota. Poi talvolta le tesi sono approvate perché non troppo note, quindi non mi voglio «spericolare» nell'esporgla nuovamente in maniera troppo dettagliata.

Visto che mi viene chiesto di intervenire, dico solo che il mio discorso è realistico: affermo queste cose perché le vedo in questo contesto; per quanto professore, non intendo in questa sede fare teoria generale dell'ottima costituzione o altro. Nella situazione italiana, le proposte che avanzo sono quelle che mi sembrano più realistiche o più atte a riuscire o più curative dei mali esistenti. Pertanto (lo dico ora e non lo ripeterò più) credo di essere in contesto; come ho affermato molte volte, prendo quello che mi passa il convento e ci lavoro sopra. Per conto mio, avrei anche qualche ideuzza diversa, ma sto zitto perché ce ne sono già troppe e non credo che sia il caso di aggiungere altro.

È noto che in questa cornice io ritengo che se c'è una maggioranza in favore di un sistema basato su un'elezione diretta del premier o del Capo dello Stato, a questa condizione preferisco il sistema semipresidenziale di tipo francese. Non sono io a dire che dovete prevedere l'elezione diretta; dico che se la volete, questa a mio avviso è la soluzione più ragionevole, più sicura, più controllabile. [...]

VALDO SPINI. (*Democratici di Sinistra*) Considero giusto il modo in cui è stata posta la questione, cioè con l'intento di cercare non la Costituzione ottima in astratto, ma quella giusta per raggiungere gli obiettivi da perseguire in Italia. Questi obiettivi sono stati individuati dal professor Sartori nella governabilità, alla luce delle esperienze di questi anni e di questo sistema. Da parte mia, aggiungerei anche obiettivi di massima efficacia del voto dell'elettore, cioè di trasparenza e di efficacia del meccanismo elettorale, che consenta all'elettore di avere la massima trasparenza dei risultati del suo voto. [...]

A volte, tuttavia, nel nostro dibattito e nella pubblicistica si sostiene l'esigenza di aggirarsi in un'area compresa tra il semipresidenzialismo alla francese ed un premierato. Vorrei

allora invitare il professor Sartori a dire se le due cose gli sembrano equivalenti o se invece la natura delle due proposte sia profondamente diversa.

Inoltre, con riferimento all'altro punto su cui egli si è soffermato, concernente l'alternativa dell'elezione diretta del premier, gli chiedo quale funzione rivestirebbe di fatto, in tale eventualità, il Parlamento e quale possibilità di «gioco» avrebbe il mutamento dell'opinione pubblica in rapporto agli equilibri politici che si formano nel paese.

GIOVANNI SARTORI Ringrazio per questa domanda e mi soffermo subito sulla questione essenziale, ossia se esista un'area intermedia tra la proposta propriamente detta semipresidenziale e quella propriamente detta di premierato, ossia di elezione diretta del premier; mi soffermerò poi sulle varianti.

Prendiamo come punto di riferimento i due casi concreti precisi: da un lato, vi è il sistema francese e dall'altro quello israeliano, che prevede l'elezione diretta del Presidente del Consiglio; vedremo poi se i due sistemi sono «contaminabili» e con quali correzioni (quello israeliano, per esempio, può essere migliorato).

Occorre scegliere un meccanismo per farlo funzionare: non si può dire che si ha un orologio ad acqua ed un orologio a molla; si devono invece avere le idee chiare per stabilire che un meccanismo funziona in un certo modo e deve avere una sua coerenza di funzionamento. Infatti, quando si parla di sistema politico o costituzionale, la parola «sistema» è seria, nel senso che le varie parti devono formare, appunto, un sistema, per cui devono essere tra loro congruenti e, per così dire, le varie rotelline devono formare un ingranaggio.

In particolare, siamo di fronte a due ingranaggi diversi: uno di essi è il sistema dell'elezione diretta del premier (vedremo poi se l'elezione sia necessaria o se tale aspetto si possa aggirare), adottato recentemente in Israele (il sistema francese è più collaudato), il quale crea a mio avviso problemi che non sono propri del sistema semipresidenziale ed è quindi molto più rischioso di quest'ultimo; in terzo luogo, è caratterizzato da una rigidità che mi spaventa molto. Siccome non potremo mai prevedere le bizzarrie degli elettori, mi terrorizza il fatto di cercare di ottenere in qualsiasi circostanza quella soluzione rigida che occorre per far funzionare un certo sistema.

Procederò però nell'ordine. La prima osservazione è che, a mio parere, il premierato è una forma cattiva, in primo luogo perché crea il problema della maggioranza che non è di facile soluzione. Il sistema francese questo problema non ce l'ha perché si governa con la maggioranza che c'è, mentre se il premier è eletto direttamente è lui che deve avere la maggioranza.

In Israele è andata malissimo: il povero Netanyahu se la deve vedere con partitini di fanatici religiosi che hanno tre membri ed ha una maggioranza che credo non gli invidiamo neanche in Italia. In Israele, sprovvedutamente, non hanno pensato a questo aspetto, come non hanno pensato al fatto che se il premier muore si devono rifare le elezioni perché non è prevista alcuna sostituzione; e considerato che Israele è un paese esposto al rischio di guerra o di assassini, è evidente che hanno adottato questa soluzione senza pensarci bene perché c'era fretta.

In Italia ci si è resi conto che questa era una lacuna del modello israeliano, si è pensato quindi all'istituzione di premi di maggioranza. Tali premi possono essere sensati, ma anche dissennati: sono dissennati se non creano omogeneità di coalizione e sono solo moltiplicatori di coalizioni disomogenee. [...]

Non mi oppongo al premio di maggioranza, osservo solo che non si potrebbe fare se non fosse sostenuto da incentivi o da punizioni. Mi chiedo però perché ci dobbiamo arrovellare sui non facili problemi del premio di maggioranza quando nel sistema francese questo problema non esiste perché la maggioranza è quella che è ed esprime il capo del governo.

La seconda osservazione è che nel paragone tra semipresidenzialismo e premierato, nel secondo caso un'eventuale scelta imbecille - possibilità che deve sempre essere messa in conto - non è rimediabile; non so ancora se Netanyahu, per esempio, sia bravo o imbecille, ma il punto è che non si può fare nulla salvo dissolvere il Knesset e tornare a votare.

Un sistema costituzionale che si salva con lo scioglimento annuale mi sembra mal disegnato, d'altronde nel sistema francese non ce n'è nessun bisogno: si può fare, ma il sistema non rende necessario lo scioglimento perché manca una maggioranza. Non mi addentro adesso nel motivo per cui ritengo sbagliate le elezioni anticipate ricorrenti, mi limito ad osservare che evidentemente i governi in stato di fibrillazione elettorale governano maluccio, perché si preoccupano di vincere le elezioni: la distrazione ed i costi della campagna elettorale sono grandi. Inoltre, si possono ripetere elezioni che abbiano sempre lo stesso esito, quindi anche se il deterrente potrebbe essere buono, nella prassi la situazione può rimanere molto stabile anche in presenza di elettorati altamente volatili. Nessuno può garantire che votare nuovamente risolva la situazione: può benissimo accadere che se è premier Di Pietro - faccio un nome a caso - venga rieletto Di Pietro, soprattutto se non gli si dà il tempo di far male. [...]

LEOPOLDO ELIA. (*Partito Popolare italiano*) Vorrei dire che oggi ci troviamo in una posizione diversa rispetto al febbraio 1996, perché allora c'era una specie di sinallagma tra il doppio turno e la scelta di forma di Governo semipresidenziale. Oggi i due temi

possono essere trattati in modo abbastanza distinto, nel senso che c'è una convergenza piuttosto ampia, per esempio, sul fatto che si possa arrivare al doppio turno e quindi si possano conseguire già con il sistema elettorale risultati non indifferenti di stabilità e di efficacia.

Quindi possiamo trattare della forma di Governo in modo molto più libero rispetto ad allora, quando sembrava che le due cose fossero in qualche modo tanto legate da costituire oggetto di uno scambio, sia pure a livello di alta politica costituzionale.

Oggi dobbiamo guardare al sistema e alle varie forme di Governo che ci si presentano. Sono d'accordissimo con le critiche che l'amico professor Sartori ha rivolto al sistema israeliano sull'eccesso di rigidità. Questo significa - vedremo che la critica vale un po' anche per la Francia - che si cerca di fissare la storia al giorno delle elezioni, mentre invece essa cammina anche dopo. Ci sono situazioni - come per esempio abbiamo visto in Inghilterra - che in certi momenti inducono la maggioranza a riflettere se considerare veramente irreversibile quell'indicazione oppure se non sia più opportuno che anche un personaggio che aveva benemerite nella lotta contro il fascismo (come Eden dopo Suez), oppure una personalità come la Thatcher, possa essere rimosso dalla carica di primo ministro.

Vedo invece un eccesso di benevolenza (è un vecchio dissenso che credo però debba essere approfondito) nella visione troppo rosea ed in qualche modo anche semplificata del sistema francese. Si capisce che durante un'esposizione sia necessario un certo grado di semplificazione ma bisogna vedere se essa riguardi punti essenziali.

Quali sono le antinomie, le contraddizioni, i paradossi del sistema francese che spiegano il motivo per cui sia rimasto un'eccezione? Oggi si dice che il semipresidenzialismo investe anche il Portogallo e la Finlandia; tuttavia, nonostante vi sia l'elezione del Presidente della Repubblica, tra la Francia ed il Portogallo c'è un abisso ed anche con la Finlandia le distanze sono abbastanza forti. Secondo me il sistema francese è minato da contraddizioni strutturali insanabili: il massimo di responsabilità è attribuito al primo ministro (che come ha giustamente detto il professor Sartori si cambia come durante i campionati di calcio) ed il bicefalismo è talmente ineguale che chi ha meno potere ha più responsabilità. L'unico responsabile di fronte all'Assemblea nazionale è il primo ministro, mentre il Presidente della Repubblica (che quando ha la maggioranza assomma in sé poteri enormi, superiori a quelli del Presidente americano, in proporzione, per cui si parla di iperpresidenzialismo) può cambiare politica come vuole. Mitterrand nel 1983 operò ben altro che un ribaltone: rovesciò completamente la politica economica cambiando Mauroy, ma egli, che era il vero dominus della fase precedente e di quella successiva a quella data, è passato come la salamandra in mezzo al fuoco.

Questo squilibrio è insanabile e si riflette anche nel rapporto con il corpo elettorale. Il bello delle democrazie dovrebbe essere che c'è un Governo responsabile di fronte agli elettori in quanto possa realizzare il programma: non parlo di tutti i 100 punti dell'Ulivo, ma quello che il candidato alla Presidenza del Consiglio ha presentato.

Anche al riguardo c'è una grossa contraddizione. Apprezzo la positività della coabitazione, perché ha dimostrato che questo Presidente poteva anche ritirarsi in un bel castello, senza che necessariamente dovesse sempre avere quel potere straordinario divenuto normale in quasi quarant'anni. La coabitazione ha consentito che ci fosse questo passaggio, ma è un passaggio che contraddice profondamente il principio di responsabilità. Il Presidente della Repubblica, infatti, anche se si ripresenta alle elezioni, può sempre giustificarsi dicendo di aver subito due o più anni di coabitazione (con Chirac potrebbero essere addirittura quattro anni su sette). «Che responsabilità ho» - potrebbe dire - «se non ho potuto realizzare il mio programma, dal momento che su sette anni ne ho avuti a disposizione solo tre o cinque?». E se veramente l'anno prossimo (non ci credo finché non lo vedo) Jospin prevalesse, avremmo allora una coabitazione potenzialmente quadriennale di tipo molto diverso.

Ciò comporta delle contraddizioni che dal punto di vista democratico sono molto gravi. E non mi si dica che in Italia c'è già un semipresidenzialismo di fatto, perché la situazione italiana non è assolutamente comparabile al potere che ha il presidente francese quando è capo della maggioranza: su questo siamo d'accordo. Mi dispiace quindi che Galli Della Loggia accusi i professori universitari italiani di non scendere in campo. Non scendono in campo perché ci si basa su generalizzazioni che non hanno molto fondamento. Il presidente, in Italia, ammonisce; in Francia, decide: questa è la piccola differenza. [...]

Allora - e concludo - per quanto riguarda questi due punti, valutiamoli alla stregua della democraticità di cui all'articolo 1 della Costituzione. Io non dico che il sistema francese non è democratico, dico che dobbiamo tener conto di un di più o di un di meno di democrazia. Io temo che la democrazia della delega, con il ritorno per sette o cinque anni di ciascun elettore agli affari privati, sia un sistema che spiega le diffidenze verso il sistema francese. Se quest'ultimo fosse infatti tanto bello, credo che sarebbe abbracciato, nell'America del sud e in altri paesi, con più trasporto rispetto a quanto finora non è avvenuto.

GIOVANNI SARTORI. Ringrazio il senatore, ma anche l'amico Elia. Siamo stati amici per quarant'anni e lo apprezzo da quarant'anni, quindi, se per una volta, con mio dispiacere, non siamo d'accordo, ciò rientra nella dialettica della vita: prendiamola così.

Non siamo d'accordo ma - devo precisarlo - concordo pienamente con la sua premessa. Egli ha ricordato che ora, rispetto al febbraio dell'anno scorso, siamo stati capaci di disallacciare la riforma elettorale e il progetto del doppio turno da una soluzione semipresidenziale. Sono d'accordo con lui: le gambe sono nel sistema elettorale; se non si mettono a posto le gambe, possiamo creare mirabili castelli costituzionali, che non sono però in grado di camminare. Se ci fosse quindi un accordo solo sul doppio turno, sarebbe intanto un bel progresso. In questo sono quindi perfettamente d'accordo con Elia.

Naturalmente, il doppio turno non farebbe tanto bene quanto la combinazione del doppio turno con il sistema semipresidenziale, perché la forza aggregante della conquista di una carica indivisibile ed importante fa parte del gioco. Ricordiamoci però che quando in Francia è stato messo in moto questo meccanismo, la Francia era un paese molto simile all'Italia di allora, un paese cioè con una forte sinistra ideologica e con un partito comunista ancora relativamente forte. Si potrebbe pertanto sostenere (lo dico per amor di pace e perché qualcosa devo pur concedere a un amico) che in Italia non ce n'è più bisogno. È vero comunque che se si sommano questi due elementi (il sistema elettorale e l'attrazione determinante della conquista della carica massima) si rinforzano i processi aggregativi (perché è di questo che stiamo parlando per ora). [...]

Si dice che ho una visione rosea del sistema francese. C'è un aspetto importante, su cui mi voglio soffermare. La prima osservazione di Elia è che le imitazioni, tra le quali si può includere quella dello Sri Lanka e anche - ahimè - quella della Russia (lo dico a mio danno), sono state diverse. [...] Il sistema russo è terribile, perché lì veramente si elegge un presidente ultraimperiale che può fare tutto e il contrario di tutto. Quindi, è vero che le imitazioni non sono riuscite, è vero però che il prototipo ha funzionato bene. L'argomento che si porta contro il semipresidenzialismo si può allora portare a maggior ragione contro il presidenzialismo, dal momento che l'unico sistema presidenziale che funziona - o quasi l'unico - è quello degli Stati Uniti: in tutta l'America Latina - e sono venti paesi - non funziona. Bisogna quindi vedere, nel ricostruire un edificio, se riusciamo a farlo bene. [...]

CIRIACO DE MITA. (*Partito Popolare italiano*) La risposta alla mia curiosità è nella premessa, ma anche in alcune risposte date dal professor Sartori, quando sostanzialmente afferma che le sue opinioni fanno riferimento ad una soluzione praticabile. Pertanto, la discussione anziché essere tecnico-giuridica - in questo momento avevo immaginato che fossimo in presenza di un dialogo sulla funzionalità del sistema - diventa inevitabilmente politica.

Al professor Sartori vorrei tuttavia trasmettere una curiosità. Ho ascoltato Mitterrand, con il quale ho avuto qualche frequentazione di rapporti, dire che il sistema francese consentiva di vincere le elezioni ma non di governare; nella parte finale della sua vita e del suo mandato egli si è adoperato per porre al centro della riflessione tale questione. Del resto, chi segue con un po' di attenzione le vicende politico-istituzionali francesi sa che quel modello non viene esaltato, su di esso si discute.

Ma quello che non mi convince, professor Sartori, non è la diversità di opinione emersa poco fa nel confronto tra la sua opinione e quella del senatore Elia; è l'assoluta estraneità del modello che propone ai processi politici che viceversa dovrebbe amministrare. In altri termini, tutte le sue osservazioni, risposte e indicazioni in un certo senso ignorano la nostra storia politica; quando il discorso sulle istituzioni si imbarca lungo questa deriva tutte le tesi sono sostenibili e tutte le tesi sono criticabili. [...]

Da quanto riesco a capire questo sistema francese - ha ragione l'onorevole Elia - è un ibrido perché conserva qualcosa del sistema parlamentare ed anticipa in parte quello presidenziale in un momento di difficoltà. È vero quanto sostiene Elia, che quelli del presidente quando c'è la maggioranza sono poteri straordinari, eccessivi, che non ha neppure il presidente degli Stati Uniti. Il modello presidenziale degli Stati Uniti - il solo che abbia una sua razionalità - legittima in maniera forte e il potere esecutivo e il potere legislativo. La ricchezza e la forza della democrazia americana stanno in questa dialettica dei poteri, sono nella esperienza, nella prassi costituzionale che non hanno fondato il governo americano sulla maggioranza. Il ruolo del parlamento è di controllo del potere anche da parte dei rappresentanti della maggioranza, direi che questa è la funzione dell'assemblea elettiva - una grande conquista della democrazia moderna -, lì è nata e si conserva. Il giorno in cui ipotizziamo di saldare la maggioranza a chi la esprime davvero introduciamo un qualche rischio nell'organizzazione del potere democratico. Credo che questo volesse dire l'osservazione di Elia ed io convengo nel ritenere che questo sia il problema.

Accanto a questa considerazione, ne sottopongo un'altra a lei, ma anche a me e a tutti i colleghi. Non ci pare strano che mentre per un verso tentiamo di caricare la responsabilità del governo di problemi enormi che non gli sono propri, in contemporanea scopriamo che i problemi che vorremmo fossero risolti dal governo stesso in realtà attengono ad una questione diversa, alla forma di Stato? Questa è la contraddizione, per cui da una parte discutiamo del modo in cui articolare un riordino dello Stato che non fa riferimento al decentramento ma alla ricchezza di un pluralismo istituzionale diffuso, dall'altra con meccanismi ed accorgimenti tecnico-giuridici successivi ci illudiamo che concentrando un po' di più il potere, sia pure legittimato democraticamente, in mano al presidente della

repubblica o al presidente del consiglio eletto, risolveremmo problemi che invece attengono ad una questione diversa. Mi pare che su tale questione la sua osservazione, il suo giudizio, il suo consiglio, sempre così acuti, potrebbero aiutarci a superare questa difficoltà. [...]

GIOVANNI SARTORI. [...] Passando alle questioni essenziali sollevate dallo stesso onorevole De Mita, la prima può essere riassunta nella considerazione che il modello francese è estraneo alla nostra storia politica; a mio avviso, questo non è tanto vero, anche perché la Costituzione della quinta Repubblica si è innestata in una situazione molto simile a quella italiana. Nella mia classificazione dei sistemi politici Francia e Italia sono sempre state molto vicine: la quarta Repubblica era molto simile alla prima Repubblica italiana del tempo. Quindi, l'esperimento è riuscito in presenza di condizioni politiche del momento analoghe (non parlo di quelle storiche, anche perché occorre valutare quanto andare indietro nella storia).

Tra l'altro, l'Italia è sempre andata, per così dire, a rimorchio: basti considerare che lo Statuto albertino del 1848 era la copia conforme in francese della Costituzione belga del 1831. In sostanza, i nostri costituenti, che sapevano poco del sistema americano (anche se qualcuno lo elogiava), si sono riferiti all'esperienza francese della terza e quarta Repubblica. Non intendo aggiungere altro, ma non ne farei un grande argomento di discussione, perché se c'è un paese che presenta forti analogie rispetto all'Italia, questo è la Francia: quanto tali analogie siano forti, diventa materia di interpretazione.

Passando alla seconda domanda dell'onorevole De Mita, credo di poterla riassumere nel perché la Francia sia tanto diversa da un sistema presidenziale puro. Il modello francese è certamente molto diverso, in quanto il sistema americano si regge sul principio della separazione del potere, un principio paralizzante che viene superato soltanto dagli Stati Uniti, in parte perché per lungo tempo le maggioranze sono state indivise ed in parte perché un sistema che funziona da duecento anni ha sviluppato capacità negoziali e tecniche tali da garantire il suo funzionamento anche in casi di paralisi. Si tratta comunque di una struttura di paralisi costituzionale, come si può constatare nei venti paesi dell'America latina, in cui questo sistema, che non può fruire della Costituzione materiale ormai esistente negli Stati Uniti, si rivela disastroso, tanto che quasi tutta la letteratura è concorde nell'affermare che i sistemi presidenziali dell'America latina sono pessimi. Tra l'altro, in Brasile si è tenuto, con esito giustamente negativo, un referendum sulla trasformazione del sistema in senso parlamentare. [...]

SERGIO MATTARELLA. (*Partito Popolare italiano*) Rimuovo la tentazione di replicare a qualche affermazione fatta dai colleghi nei loro interventi; mi limito a tre richieste di chiarimento al professor Sartori, premettendo che riguardano gli aspetti sui quali ho

qualche dubbio, mentre su altre cose dette dal professore c'è da parte mia piena condivisione.

La prima richiesta riguarda il cosiddetto sistema semipresidenziale. Il professor Sartori ha detto che nel caso in cui vi sia coabitazione vengono meno quei poteri «usurpati» dal Capo dello Stato quando invece non c'è coabitazione. Nel modello che egli ha disegnato, nel contrasto tra Capo dello Stato e primo ministro è quest'ultimo che prevale.

GIOVANNI SARTORI. Se ha la maggioranza!

SERGIO MATTARELLA. Sostanzialmente lei ha disegnato un modulo variabile, che affida al voto il concreto atteggiarsi del modello istituzionale. Quest'ultimo, quindi, non è rigido ma muta a seconda del voto. Esprimo un dubbio e vorrei qualche chiarimento sull'utilità di tutto ciò. Non stiamo parlando di pesi e contrappesi di un sistema istituzionale ma di un modello che cambia nel suo concreto atteggiarsi e nella sua fisionomia a seconda dell'andamento del voto. Non so se questo sia un bene, particolarmente - è un'altra domanda che le rivolgo - in un paese che non ha una forte struttura amministrativa pubblica, per di più dotata di forte autonomia, come invece accade in altri paesi. Il mutare del sistema a seconda del voto suscita in me qualche dubbio su cui le chiedo un chiarimento.

Mi sembra inoltre di capire, se non ho forzato l'interpretazione, che il professor Sartori preferisca la coabitazione, configurando in quest'ultima un ruolo di garanzia per il Capo dello Stato. Mi domando se connotati tanto forti dal punto di vista politico come l'elezione diretta ed i poteri conferiti non siano eccessivi - anche nell'ipotesi di coabitazione e di funzionamento tanto variabile del modello - rispetto ad un ruolo di sola garanzia del Capo dello Stato. [...] GIOVANNI SARTORI. [...] L'onorevole Mattarella sostiene che il sistema bicefalo di tipo francese ha troppa flessibilità. Certo, si può metterla anche così. Siccome io ritengo che questa flessibilità sia un pregio di un buon sistema costituzionale, preferisco quel sistema. È chiaro che i sistemi bicefali si raccomandano perché più flessibili dei sistemi monocefali. Siccome il sistema presidenziale americano funziona solo, per miracolo, negli Stati Uniti, io preferisco l'altro.

Che io preferisca o meno le coabitazioni è irrilevante. Può darsi che le preferisca ma - ripeto - ciò è irrilevante. Io dico solo che non mi fanno paura le coabitazioni e che secondo me sono una valvola di sicurezza del sistema. Se poi gli italiani vorranno non farvi mai ricorso, sono contento lo stesso. La mia preferenza credo non incida sul discorso. [...]

NATALE D'AMICO. (*Rinnovamento Italiano*) [...] Se ho ben capito, il professor Sartori, rispetto a un'esigenza che è stata discussa in questo Comitato, cioè la ristrutturazione del

sistema politico in direzione di quella che è stata chiamata alternanza governante (dove per governante si intende efficiente), afferma che se noi abbiamo il doppio turno acceleriamo questa evoluzione, se abbiamo il doppio turno con il semipresidenzialismo la acceleriamo ancora di più.

Le ipotesi alternative, di tipo parlamentare o neoparlamentare, presupporrebbero un sistema partitico già ristrutturato, idoneo. Se questo è il punto, vorrei allora sapere dal professor Sartori quali sono le condizioni minime per definire questo sistema semipresidenziale. Mi spiego meglio. Lei dice che il sistema semipresidenziale favorisce questa evoluzione desiderabile. Ma visto che comunque sarà necessario giungere ad una mediazione, quali sono secondo lei, professor Sartori, le condizioni minime? E mi riferisco in particolare a due questioni. La prima riguarda il potere di scioglimento. A me pare che il potere di scioglimento debba essere essenzialmente del presidente e possa essere limitato in un caso: nel caso in cui nella Camera emerga una maggioranza positiva alternativa, non solo cioè una maggioranza contraria al governo del Presidente della Repubblica ma una maggioranza positiva, secondo un meccanismo di sfiducia costruttiva.

La seconda questione, sulla quale insisteva all'inizio il collega Rebuffa, attiene alla necessità di governi di minoranza. Lei ha ripetuto più volte che il vantaggio di questo sistema consiste nel fatto che si trova la sua maggioranza. Il problema è quando non se la trova. Da qui la necessità che esistano governi di minoranza. Mi pare che questo porti con sé - ma vorrei sentire la sua opinione - una soluzione che vada a meccanismi di fiducia presunta, per cui il primo ministro scelto dal presidente della repubblica non ha bisogno di una fiducia esplicita ma può accontentarsi di una fiducia presunta. Ecco, quindi, le condizioni minime. [...]

GIOVANNI SARTORI. [...] Mi è sembrato di capire, a proposito della domanda sulle condizioni minime, che una riguarderebbe i poteri di scioglimento, cioè chi li ha e con quanta discrezionalità li esercita, l'altra i governi di minoranza. Personalmente, non cederò sangue per nessuna delle due alternative. Accettato il principio di un sistema diarchico, se prevarrà la componente parlamentarista è chiaro che i poteri di scioglimento dovranno essere condivisi tra il presidente ed il capo del governo; se prevarrà un orientamento presidenzialista si può andare, invece, verso l'altra soluzione. Il potere di scioglimento è un deterrente efficace ma quasi mai è usato con molta frequenza, perché tutti si rendono conto di quali siano le controindicazioni (per la verità, l'unico caso aberrante è stato quello di Weimer).

Per quanto riguarda i governi di minoranza, ritengo che con la formula francese non ve ne sia la necessità, ma sappiamo tutti che alle volte vi sono dei partiti che preferiscono non andare al governo e che rendono necessari governi di minoranza. In verità, in questi

casi si tratta di governi di maggioranza camuffati, nel senso che vi è un accordo abbastanza preciso tra chi sta fuori e appoggia il governo e chi, invece, se ne assume le responsabilità. Ma se questa dannatissima ipotesi si verificasse (lo voglio escludere, anche se in questo sistema mi sembra molto ridotta una probabilità di questo tipo) funzioneranno come tutti i governi di minoranza. Nel caso che non riescano a funzionare si tornerà a nuove elezioni. I modi sono tanti perché sono tanti i tipi di governo di maggioranza: si può andare verso maggioranze variabili in questo caso, per esempio trovando l'accordo con la destra sui provvedimenti economici, con la sinistra sui provvedimenti sociali. Si può anche andare verso un patto, trattandosi, in verità, di governi di finta minoranza che hanno concordato un sostegno con la maggioranza, la quale preferisce restare fuori. In questo caso direi che si applicano la normale letteratura e cognizione che abbiamo su come funzionano i governi di minoranza.

# “I DIRITTI DEI LETTORI”

## DI ENZO MARZO

### SCARICABILE QUI GRATUITAMENTE



La libertà di informazione è, bene o male, garantita da costituzioni e da leggi. I media, che avvolgono il globo con le loro reti, si dichiarano liberi, ma sono ovunque in catene. Questo libro di Enzo Marzo, *I diritti dei lettori. Una proposta liberale per l'informazione in catene*, con interventi di Luigi Ferrajoli e Stefano Rodotà (Biblion edizioni), non vuole essere solo un contributo al dibattito sul degrado avvilente della nostra stampa e televisione, ma soprattutto una proposta politica che deve coinvolgere quanti sono convinti che una delle basi fondamentali di un regime democratico è una comunicazione libera. Il tentativo è di far riconoscere che la comunicazione non ha due protagonisti, editori e giornalisti, bensì tre. Esiste anche il lettore, che oggi non possiede alcun diritto, ma è solo oggetto (pagante) di propaganda, di vere e proprie truffe e vittima di una assoluta opacità del prodotto che acquista.

Essendo una battaglia, vogliamo fare con l'esempio un piccolo passo verso la de-mercificazione dei prodotti culturali che, se fossero riconosciuti quel che sono, ovvero un bene pubblico, dovrebbero avere una circolazione gratuita. Per questo offriamo a chiunque di scaricare il testo integrale del libro. Vi chiediamo in cambio soltanto di contribuire alla diffusione del libro inoltrando a tutti i vostri conoscenti il link da cui lo si può scaricare e di partecipare al dibattito sulle nostre idee con commenti, critiche e proposte, cui cercheremo di dare la massima diffusione.

Grazie

**PER SCARICARE GRATUITAMENTE L'EBOOK [clicca qui](#)**

**PER INVIARE I VOSTRI COMMENTI:**

**[info@criticaliberale.it](mailto:info@criticaliberale.it) – [www.criticaliberale.it](http://www.criticaliberale.it)**

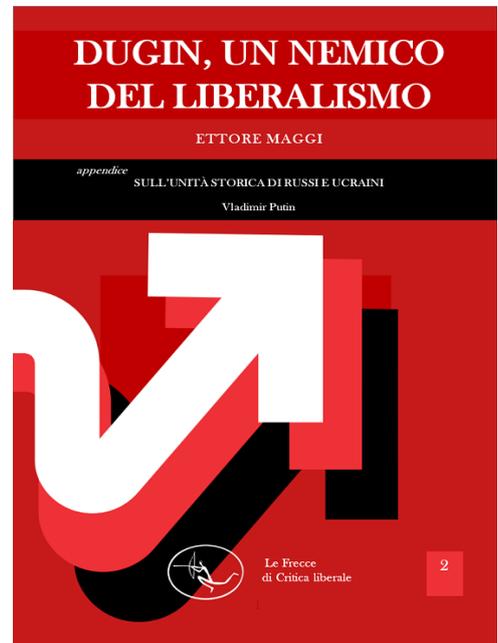
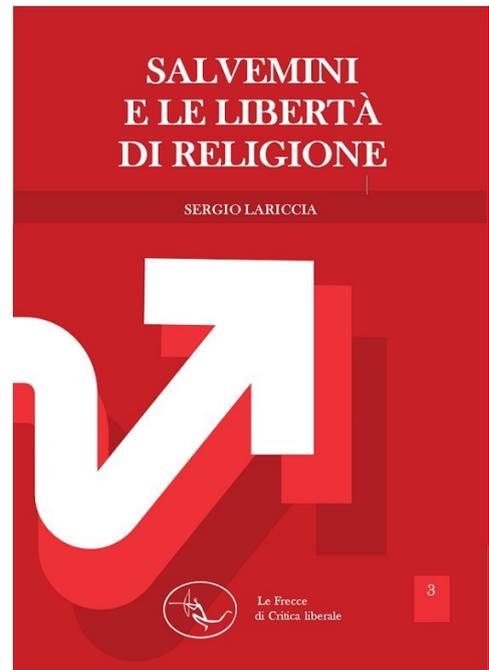
**Per acquistare l'edizione cartacea [clicca qui](#)**

**Chi siamo:** Critica liberale è da più di cinquant'anni la voce del liberalismo progressista in Italia. La rivista, nata nel 1969 come agenzia stampa della sinistra interna al Partito Liberale Italiano, è dal 1974 una rivista liberale del tutto indipendente da ogni forza politica italiana, e con la Fondazione cerca di dare espressione e continuità a una tradizione politica e di pensiero che ha le sue radici nel liberalismo europeo, nella tradizione laica e illuminista, nell'impegno per i diritti civili e per il federalismo dell'Europa democratica. Critica liberale si oppone alla ciarlataneria populista che predomina nell'Italia di questi decenni, alla sua intrinseca corruzione economica, politica, civile e culturale, al clericalismo oscurantista. Fino alla deriva che ha portato il paese nelle mani dell'estrema destra. Siamo un "pensatoio" piccolo e "solitario", ma consapevole di essere l'erede e testimone di una grande e ben viva cultura politica europea che viene da molto lontano: dalla scoperta della libertà come principio identitario dell'Occidente; dalla difesa dell'autonomia dell'individuo contro il predominio del principio d'autorità e della tradizione medievale; dalle lotte degli eretici e dei libertini contro l'oscurantismo; dalle prime affermazioni della libertà religiosa e di coscienza e dell'autonomia del pensiero scientifico contro Papi, sovrani, assolutismi e religioni di Stato; dalla tradizione politica anglosassone che va dalle perorazioni in difesa della libertà di stampa di John Milton al protoliberalismo di John Locke, dal Bill of Rights inglese a quello americano, da David Hume a John Stuart Mill, dal New Deal alla creazione del Welfare State nella Gran Bretagna di William Beveridge; dai Principi del 1789, dall'Illuminismo e dal suo ideale di civilizzazione e ingentilimento universale dei costumi propri di Voltaire e di Condorcet, di Verri e di Beccaria, di Kant e di Humboldt; fino ad arrivare a Rawls, Popper e Dahrendorf; da Cavour e a Carlo Cattaneo; dal trionfo del Risorgimento italiano sul potere temporale della Chiesa romana; dalla lezione di serietà, responsabilità e rigore finanziario di Quintino Sella; dalle battaglie dei liberali e dei radicali dell'800, quali Cairoli, Zanardelli e Cavallotti, per la costruzione di un paese libero, democratico, laico, moderno ed equo; dal pensiero e azione di Giovanni Amendola, Piero Gobetti, Benedetto Croce, Guido de Ruggiero, Gaetano Salvemini, Carlo Rosselli, Guido Calogero, "Giustizia e Libertà" e Partito d'azione; dalla battaglia federalista ed europeista di Einaudi, Spinelli ed Ernesto Rossi; dall'elogio del conflitto einaudiano, dalle lotte per l'attuazione della Costituzione di Piero Calamandrei e del "Mondo" di Pannunzio e di Rossi; da quelle per la libertà della cultura e della società europee contro le minacce totalitarie del fascismo e del comunismo; da quelle per liberare il sistema economico e la società italiana dalle sue bardature corporative e feudali, condotte da De Viti De Marco, Einaudi, Nitti, Fortunato e Rossi; da quelle condotte da Cederna per la salvaguardia del paesaggio; dalle conquiste di libertà nelle scelte di vita individuali, con il divorzio, la depenalizzazione dell'aborto e i nuovi rapporti civili, l'impegno per porre fine alla subordinazione delle donne, alle discriminazioni contro gli omosessuali e a tutti i proibizionismi; dalla perenne opposizione civile contro una destra sovranista, contro la mentalità reazionaria, contro il predominio dell'illegalità, della demagogia e del populismo che hanno contagiato l'intera politica e la società italiana.

# LE FRECCE DI CRITICA LIBERALE

SCARICABILI QUI GRATUITAMENTE

- [Alla radice della guerra](#)
- [Salvemini e le libertà di religione](#)
- [Dugin, un nemico del liberalismo](#)
- [Quaderno Gobettiano 1](#)



The logo for the Fondazione Critica Liberale (FCL) consists of the lowercase letters 'fcl' in a white, serif font, centered within a white square that has a thin black border.

*Fondazione Critica liberale*

### **Comitato di Presidenza Onoraria**

Mauro Barberis, Daniele Garrone, Franco Grillini, Piero Ignazi, Sergio Lariccia, Luigi Mascilli Migliorini, Pietro Rescigno, Gennaro Sasso, Graham Watson, Gustavo Zagrebelsky.

*\*Hanno fatto parte del Comitato di Presidenza Onoraria:* Norberto Bobbio (Presidente), Piero Bellini, Vittorio Foa, Alessandro Galante Garrone, Giancarlo Lunati, Italo Mereu, Federico Orlando, Claudio Pavone, Alessandro Pizzorusso, Stefano Rodotà, Paolo Sylos Labini, Carlo Augusto Viano. Ne ha fatto parte anche Alessandro Roncaglia, dal 9/2014 al 12/2016.

**Consiglio di amministrazione:** Massimo Alberizzi, Franco Caramazza (vicepresidente), Vincenzo Ferrari, Enzo Marzo (presidente), Riccardo Mastroiello, Beatrice Rangoni Machiavelli, Giangiacomo Spalletti Trivelli, Giovanni Vetrutto.

Via delle Carrozze, 19 - 00187 Roma – tel. 06.6796011

Sito internet: [www.criticaliberale.it](http://www.criticaliberale.it) – <http://www.facebook.com/criticaliberale1>

e-mail: [info@criticaliberale.it](mailto:info@criticaliberale.it)

ISSN 2975-1489