

AS 2114

Disegno di legge costituzionale d'iniziativa del Sen. Gaetano Quagliariello

Modifiche alla Costituzione per l'introduzione del Cancellierato mediante fiducia a Camere riunite, sfiducia costruttiva e revisione della disciplina di nomina e revoca dei Ministri

Relazione illustrativa

Onorevoli Senatori! Dal punto di vista storico-politico, il presente disegno di legge di revisione costituzionale ha tre riferimenti: uno di contesto, uno di lunga durata e uno che prova a cogliere un'opportunità più recente.

Per quanto riguarda il contesto, ci si riferisce alla situazione straordinaria che sta vivendo il nostro Paese, impegnato a contrastare un'emergenza pandemica che lo ha colpito in tre ambiti vitali: quello sanitario innanzitutto, con un numero di vittime che si approssima al bilancio delle più gravi crisi belliche del Novecento; quello sociale, per il senso di depressione diffusa che le restrizioni e le norme sul distanziamento hanno provocato; quello economico, con settori imprenditoriali e professionali che sono stati messi in ginocchio e con un innalzamento impressionante del debito pubblico contratto.

Questa situazione ha portato al varo di un governo di salvezza nazionale, sostenuto da una delle più ampie maggioranze parlamentari della storia repubblicana. Il governo ha tra i suoi compiti precipui e prioritari quello di garantire il successo di una campagna vaccinale che consenta al più presto al Paese di riaprire i battenti in sicurezza e quello di assicurare il varo del Recovery Plan nelle migliori condizioni possibili, dal punto di vista sia dei contenuti che delle condizioni finanziarie.

Se nel frattempo – mentre, cioè, il governo è impegnato su questi terreni - il Parlamento riuscirà a realizzare poche ma essenziali riforme che conferiscano al Paese una maggiore solidità istituzionale, è del tutto evidente che ciò potrà agevolare l'attuazione del Piano di Ripresa e Resilienza nella parte relativa agli investimenti e mettere in sicurezza la restituzione di denari che, nella maggior parte, sono comunque assunti in prestito. Quest'opera del Parlamento, inoltre, sarebbe significativa per garantire una certa simmetria tra il potere esecutivo e quello legislativo senza che, seppur in una fase emergenziale, il primo sovrasti e annulli il secondo.

Il riferimento di lunga durata è relativo invece all'auspicata riforma del nostro potere esecu-

tivo. La Carta del 1948 rispondeva a condizioni storiche particolari: quelle di un Paese da poco uscito da un ventennio di dittatura e di un assetto mondiale segnato da una Guerra Fredda che non aveva ancora sedimentato i propri equilibri. Tutto ciò portò a concepire un potere esecutivo assai debole e privo di una legittimazione autonoma. Era una scelta della quale, d'altro canto, molti dei Padri costituenti si dissero del tutto consapevoli, così come essi erano consci che una correzione di quell'architettura istituzionale avrebbe dovuto essere operata appena le condizioni storico-politiche lo avessero consentito. Da allora, in particolare negli ultimi decenni, il momento si è proposto più volte ma il risultato non è mai stato conseguito appieno, anche perché la riforma del potere esecutivo è stata sempre pensata nel contesto di una Grande Riforma. E un'esperienza ormai quarantennale ha dimostrato come essa sia difficile da gestire attraverso gli ordinari percorsi di revisione proposti dall'articolo 138 della Carta, ma ancor più difficile da realizzare attraverso la preventiva revisione dell'articolo 138 stesso.

Il terzo e ultimo riferimento concerne un'opportunità che, a nostro avviso, i cambiamenti intervenuti in questa legislatura offrono al legislatore. Come è noto, è da poco entrata definitivamente in vigore una riforma costituzionale che riduce il numero dei rappresentanti del popolo, portando complessivamente i parlamentari a 600. Tra le altre cose, questa innovazione potrebbe consentire di immaginare una revisione del nostro bicameralismo, prevedendo che le Camere svolgano in seduta comune una serie di funzioni che con i numeri precedenti sarebbe stato disagevole affrontare congiuntamente. Tra queste, anche il voto di fiducia al governo. L'innovazione renderebbe finalmente attuabile quel modello di Cancellierato con annessa sfiducia costruttiva sul quale più volte ci si è soffermati ma che l'esistenza di un doppio e distinto meccanismo di fiducia ha reso fin qui difficilmente praticabile.

E' questa l'occasione che il disegno di legge qui illustrato vorrebbe cogliere: con un intervento chirurgico e la modifica di pochissimi articoli della Costituzione, è possibile prevedere che la fiducia venga votata dalle Camere riunite al Presidente del Consiglio (art. 2 del ddl), che sia quest'ultimo a nominare i Ministri (artt. 1, 3 e 5 del ddl), che la sua caduta per via parlamentare preveda l'impegno alla costituzione di un nuovo esecutivo e, dunque, la nascita di una nuova maggioranza (art. 4 del ddl).

In tal modo si conseguirebbero molteplici obiettivi: si conferirebbe più forza al Presidente del Consiglio senza modificarne i meccanismi di nomina; si renderebbe il suo ruolo più autorevole rispetto a quello dei Ministri che a tutti gli effetti dovrebbero essere suoi collaboratori e non potrebbero "remargli contro"; si garantirebbe maggiore stabilità al sistema; si aprirebbe infine un dibattito più maturo su una necessaria riforma elettorale, senza che questa risponda a meri criteri di contingente convenienza.

Disegno di legge costituzionale

Art. 1.

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

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

La legge stabilisce le cause di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri».

Art. 2

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

«Art. 94. – Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri. Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve avere la fiducia del Parlamento in seduta comune delle due camere, cui, entro dieci giorni dalla nomina, illustra il programma del Governo. Il Parlamento in seduta comune vota la fiducia per appello nominale.

Art. 3

Dopo l'art. 94 è inserito l'art. 94-bis della Costituzione:

«Ottenuta la fiducia del Parlamento in seduta comune, il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina con proprio decreto i Ministri.

Sempre con proprio decreto può deciderne la revoca.»

Art. 4

Dopo l'art. 94-bis è inserito l'art. 94-ter della Costituzione:

«La mozione di sfiducia deve essere motivata, contenere la proposta della formazione di un nuovo Governo con l'indicazione del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri, e deve essere sottoscritta da almeno un decimo dei componenti la Camera e il Senato. Essa è discussa e votata per appello nominale dal Parlamento in seduta comune non prima di dieci giorni dalla sua presentazione.

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

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

Art.5

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

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