



Presidenza del Consiglio dei Ministri

*Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della
connessa legislazione in materia elettorale*

LA RIFORMA DELLA FORMA DI GOVERNO

Scheda introduttiva di tematizzazione

1. La Costituzione del 1948 si caratterizza per l'adozione di una forma di governo parlamentare priva di quei meccanismi di razionalizzazione e di stabilizzazione dell'esecutivo che invece caratterizzano tutte le principali democrazie parlamentari europee. La scelta del Costituente fu essenzialmente dettata da due fattori storici: da un lato, la fine di un regime autoritario che induceva una naturale diffidenza verso meccanismi di rafforzamento del ruolo istituzionale del governo; dall'altro, la situazione di aspro conflitto tra le principali forze politiche che parteciparono alla redazione della Carta fondamentale, conflitto che ó in concomitanza con lo scoppio della guerra fredda - assunse carattere ultimativo. La Costituente aveva consapevolezza di tale problema, come dimostra l'approvazione il 4 settembre 1946 dell'ordine del giorno Perassi che poneva l'esigenza di ódispositivi idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di governo e ad evitare degenerazioni del parlamentarismo. Le indicazioni dell'ord.g. però, proprio per le ragioni indicate, rimasero inattuato.

Ritieni che, in considerazione del mutato contesto storico, sia oggi necessario intervenire per modificare l'attuale forma di governo o introducendo meccanismi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare o adottando un modello di tipo presidenziale ?

2. Nei decenni scorsi si sono succeduti numerosi tentativi di aggiornare la nostra Costituzione con particolare riferimento alla forma di governo. Tali tentativi si sono rivelati infruttuosi e l'intero peso del mutamento istituzionale in ambito nazionale è stato caricato sulle spalle del sistema elettorale che, a partire dal 1993, è stato individuato come meccanismo principale per favorire l'evoluzione del nostro modello istituzionale. Nell'attuale fase storica, però, accanto alla generale evoluzione della dinamica politica italiana, si registrano altri importanti fattori che modificano il contesto sociale ed economico, interno ed internazionale. Basti pensare ai processi di globalizzazione economica, all'emersione di un sistema di relazioni internazionali multipolare, all'affermazione della società dell'informazione, al processo di costruzione dell'Unione europea. Le mancate riforme costituzionali e la grave fase di recessione economica hanno anche determinato, in particolare negli ultimi due anni, un evidente processo di indebolimento del nostro sistema politico caratterizzato da forte frammentazione, scarsa legittimazione democratica e accentuata incapacità decisionale.

Di fronte alle sfide che abbiamo di fronte, ritieni che aumentino le esigenze di rafforzamento del nostro sistema istituzionale?

Ritieni che le elaborazioni, le proposte e i suggerimenti che sono stati avanzati nel corso degli ultimi decenni possano essere sufficienti ovvero che sia necessario affrontare i problemi istituzionali con soluzioni nuove e maggiormente innovative?

3. Le due principali opzioni che oggi sono sul tappeto sono la razionalizzazione della forma di governo parlamentare ed il passaggio ad un modello di tipo presidenziale. Secondo alcuni il modello di tipo parlamentare è più consono alle caratteristiche storiche, sociali e politiche del nostro Paese che non presenta quei caratteri di compattezza ed omogeneità che rendono efficiente il funzionamento di una democrazia presidenziale. Secondo altri, l'insorgere di una profonda crisi politica ed economica che va a sommarsi alla



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

strutturale debolezza del nostro sistema istituzionale, rende insufficiente la razionalizzazione della forma di governo parlamentare e richiede il passaggio ad un sistema presidenziale che, grazie all'elezione diretta del Capo dello Stato, appare più idoneo a garantire la necessaria legittimazione delle istituzioni democratiche.

Quale opzione ritieni preferibile?

4. Nella prospettiva della razionalizzazione della forma di governo parlamentare, appare decisivo individuare i meccanismi essenziali in grado di garantire il rafforzamento della posizione istituzionale del governo e di scongiurare i rischi di degenerazioni assembleariste.

Tra i seguenti quali ritieni siano gli elementi più adeguati per razionalizzare la forma di governo parlamentare:

- a. potere di scioglimento del Parlamento (della Camera politica in caso di riforma del bicameralismo) riconosciuto in capo al Presidente del Consiglio;*
- b. meccanismi di sfiducia parlamentare costruttiva;*
- c. potere di nomina e di revoca dei ministri in capo al Presidente del Consiglio;*
- d. fiducia parlamentare iniziale presunta;*
- e. fiducia parlamentare al solo Presidente del Consiglio (prima della formazione del governo);*
- f. possibilità di sfiduciare il governo solo a maggioranza assoluta;*
- g. potere del governo di fissare (almeno in parte) l'agenda dei lavori parlamentari;*
- h. potere di veto sulla legislazione di spesa;*
- i. riforma del bicameralismo con concentrazione del potere fiduciario e di indirizzo in una sola Camera;*

5. In particolare, per affrontare i problemi della debolezza ed instabilità istituzionale, alcuni propongono l'introduzione di meccanismi di sfiducia costruttiva. Per altri, viceversa, è necessario disciplinare il potere di scioglimento come nelle principali democrazie parlamentari europee, in quanto esso rappresenta un potente fattore di stabilizzazione del sistema e di deterrenza verso le crisi extraparlamentari.

Quale meccanismo ritieni preferibile?

Ritieni opportuno abbinare i due meccanismi?

Se sì, come?

6. La razionalizzazione della forma di governo parlamentare determina, inevitabilmente, una modificazione del rapporto fra governo e Parlamento e quindi del ruolo dell'opposizione parlamentare la quale vede ridursi quei poteri di interdizione e di blocco sui processi decisionali. In questa prospettiva diventa centrale definire i meccanismi che consentano di rafforzare l'ineliminabile ruolo istituzionale dell'opposizione come attore principale della funzione di garanzia e di controllo e come governo potenziale in attesa.

Quali ritieni possano essere i meccanismi più utili al riguardo:

- a. statuto dell'opposizione;*
- b. governo ombra;*
- c. presidenza delle commissioni e delle giunte di garanzia;*



Presidenza del Consiglio dei Ministri

Commissione di esperti e Comitato di redazione per l'elaborazione di proposte di riforma costituzionale e della connessa legislazione in materia elettorale

- d. quote di tempi e di argomenti di lavoro in Assemblea;*
- e. verifica dei poteri affidata ad un organo terzo e indipendente;*
- f. meccanismi che garantiscano maggiore visibilità (es. diretta televisiva, trasmissione via WEB);*
- g. meccanismi efficaci di sindacato ispettivo;*
- h. poteri penetranti di controllo sull'andamento della finanza pubblica;*

7. Le proposte dirette a modificare in senso presidenziale la forma di governo italiana normalmente prevedono l'adozione di un modello semi - presidenziale di tipo francese, nel quale il Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale e diretto nomina un Primo ministro il quale deve avere la fiducia del Parlamento.

Quali ritieni dovrebbero essere i caratteri essenziali di un modello del genere?

- a. Elezione presidenziale a doppio turno;*
- b. Elezione presidenziale che precede o è contestuale a quella del Parlamento ;*
- c. Durata del mandato presidenziale coincidente o meno con quella del mandato parlamentare al fine di ridurre o favorire le possibilità di coabitazione;*
- d. Presidente della Repubblica che non è Capo dell'esecutivo ma può presiedere il Consiglio dei ministri (salvo gli eventuali casi di coabitazione) ;*
- e. Potere di scioglimento in capo al Presidente della Repubblica ovvero limitazione o tipizzazione di tale potere;*
- f. Rafforzamento dei poteri del governo in Parlamento (come nell'ipotesi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare).*

8. Per valutare gli effetti che l'elezione diretta del Presidente della Repubblica pone in termini di equilibrio e coerenze del sistema, occorre ricordare come l'affermazione di un sistema di governo multilivello, il diffondersi di una rete di autorità indipendenti, i processi di privatizzazione e liberalizzazione dell'economia abbia ridisegnato e ridotto i poteri dello Stato nazionale. Ciononostante, l'eventuale adozione di un modello semi - presidenziale pone il problema di definire meccanismi istituzionali che possano bilanciare il sistema con particolare riferimento al venir meno della figura di garanzia attualmente rappresentata dal Presidente della Repubblica. Naturalmente a tal fine rivestono un ruolo centrale quei meccanismi di rafforzamento del ruolo dell'opposizione già enucleati a proposito della forma di governo parlamentare.

Quali ritieni possano essere ulteriori meccanismi utili al riguardo ?

- a. sottrazione della presidenza del Consiglio Superiore della Magistratura;*
- b. sottrazione o riduzione del potere di nomina dei giudici costituzionali;*
- c. Ricorso diretto alla Corte costituzionale da parte di una minoranza parlamentare qualificata per il sindacato preventivo di costituzionalità sulle leggi approvate dal Parlamento;*
- d. Potenziamento degli istituti di democrazia diretta;*
- e. Rafforzamento del principio di sussidiarietà orizzontale.*