

## LA FORMA DI GOVERNO

*SOMMARIO: 1. Premessa - 2. La formazione del Governo. - 3. Il poteri del Governo in Parlamento. - 4. Lo scioglimento (soltanto) della Camera dei deputati. - 5. Le mozioni di sfiducia (semplice e costruttiva). - 6. La questione di fiducia. - 7. Il meccanismo "antiribaltone".*

\*\*\*

### **1. Premessa.**

Dalla lettura del testo emerge l'intenzione del legislatore di introdurre nel nostro ordinamento una forma di governo parlamentare di tipo maggioritario e, in particolare, di tipo primo-ministeriale. In questo quadro, il sistema configurato dal testo approvato dal Parlamento delinea una serie di obiettivi ed innovazioni:

- si vuole garantire la stabilità del Governo e della “maggioranza di indirizzo” collegata ad esso;
- il Presidente del Consiglio dei ministri diviene un Primo ministro (a partire dal *nomen*) che determina l'indirizzo del Governo e sceglie (e revoca) i Ministri;
- il voto degli elettori è l'elemento cardine e parametro, anche rispetto alla designazione, per la genesi del Governo;
- il Presidente della Repubblica, nella fase costitutiva del Governo, ha una mera funzione di “ratifica” di una scelta (sostanzialmente) popolare, che ha ad oggetto la designazione del Primo ministro;

Vediamo quindi i punti principali di innovazione in tema di forma di governo.

### **2. La formazione del Governo.**

Con riferimento alla nomina del Primo ministro ed alla formazione dell'Esecutivo, la nuova disciplina prevede che la candidatura alla carica di Primo Ministro avvenga attraverso un collegamento con i candidati, o con le liste di candidati, all'elezione soltanto per la Camera dei deputati. Si rinvia alla legge la disciplina delle concrete modalità di tale collegamento (legge che, come è noto, è stata di recente approvata: 21 dicembre 2005, n. 270 “Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”).

Da segnalare che - a differenza di quanto originariamente proposto nel disegno di legge governativo - il testo costituzionale approvato *non prevede* la costituzionalizzazione della pubblicazione del nome del candidato premier sulle schede elettorali.

L'art. 92 Cost. novellato stabilisce che il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro "*sulla base dei risultati delle elezioni alla Camera dei deputati*".

Successivamente, entro dieci giorni dalla nomina, il Primo Ministro - e quindi, *non tutto il Governo* - illustra di fronte ad entrambe le Camere il programma di governo (diventato "programma di legislatura") ma su di esso *soltanto la Camera dei deputati* è chiamata però ad esprimersi con un voto. Al tempo stesso, il Primo Ministro illustra ad entrambe le Camere anche la composizione del Governo rispetto alla quale però esso rimane il completo *dominus* in quanto detiene, *ex art. 95 Cost. novellato*, il potere di nominare e revocare i ministri (diversamente dall'attuale sistema, dove questi ultimi sono nominati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio).

Riguardo ai profili funzionali, *ex art. 95 Cost. novellato*, il Primo ministro *determina* la politica generale del Governo e garantisce l'unità di indirizzo politico e amministrativo, *dirigendo*, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri.

### **3. Il poteri del Governo in Parlamento.**

La scelta di introdurre in Italia un forma di governo parlamentare di tipo primo-ministeriale, ha condotto ad un rafforzamento dei poteri del Governo in Parlamento, attraverso l'introduzione di una c.d. "corsia preferenziale" per l'approvazione parlamentare dei provvedimenti voluti dal Governo, ciò anche attraverso il voto bloccato (sulla scia del modello adottato dalla Costituzione francese del 1958).

Si prevede, infatti, che il Governo chieda l'iscrizione all'ordine del giorno delle Camere ed una votazione *in tempi certi* dei provvedimenti presentati o fatti propri dal Governo. Laddove ciò non avvenga nei tempi previsti, il Governo, *ex art. 72, co. 5*, può chiedere che la Camera dei deputati deliberi articolo per articolo e con votazione finale sul testo proposto o fatto proprio dal Governo. Inoltre si prevede che il Governo possa apporre la questione di fiducia su tutti i disegni di legge, ad eccezione di quelli costituzionali o di revisione costituzionale, chiedendo che la Camera dei deputati si pronunci su detti provvedimenti *prioritariamente* ad ogni altra proposta.

### **4. Lo scioglimento (soltanto) della Camera dei deputati.**

L'art. 88, co. 1 novellato prevede che la responsabilità dello scioglimento della *sola* Camera dei deputati sia attribuita al Primo ministro, il quale lo richiede al Capo dello Stato.

Il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati e indice le elezioni. Si prevedono testualmente quattro ipotesi:

- a) su richiesta del Primo ministro, che ne assume la esclusiva responsabilità;
- b) in caso di morte del Primo ministro o di impedimento permanente accertato secondo le modalità fissate dalla legge;
- c) in caso di dimissioni del Primo ministro;
- d) in caso di approvazione di una mozione di sfiducia, di cui all'art. 94, co. 3.

Nel caso di cui alla lettera d), vi sono due alternative:

- *si procede con lo scioglimento*, qualora il Primo ministro si dimetta a fronte di una mozione di sfiducia respinta *con il voto determinante* di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, ovverosia *l'opposizione*;
- *non si procede a scioglimento*, invece, laddove - a fronte di un'approvazione di una mozione di sfiducia, di cui all'art. 94, co. 3 - sia la stessa maggioranza parlamentare a presentare alla Camera dei deputati, entro i venti giorni successivi, una *mozione* nella quale si dichiara *di voler continuare nell'attuazione del programma* e si designi un *nuovo Primo ministro*. Detta mozione deve essere approvata con votazione per appello nominale *dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni* in numero non inferiore alla *maggioranza dei componenti della Camera*. In tale caso, quindi, il Presidente della Repubblica nomina il (nuovo) Primo ministro designato. Quest'ultima ipotesi, è la c.d. mozione di sfiducia "costruttiva" (su cui *infra*, n. 5). Questo istituto - che può entrare in gioco in tutti e quattro i casi contemplati dall'art. 94 - è tipico della forma di governo della Repubblica federale tedesca e mira a garantire la stabilità dell'azione di Governo e a far sì che vi sia la prosecuzione della legislatura con un nuovo Primo ministro.

## **5. Le mozioni di sfiducia (semplice e costruttiva).**

Come sopra visto, ci sono almeno due tipi di mozioni di sfiducia: la semplice e la costruttiva.

Ai sensi del nuovo art. 94, co. 3, l'approvazione di una *mozione di sfiducia "semplice"* determina in capo al Primo ministro l'obbligo di rassegnare le dimissioni e conduce allo scioglimento "automatico" della Camera dei deputati.

La mozione di sfiducia semplice ha una serie di caratteristiche:

- deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera dei deputati;
- deve essere messa in discussione non prima di tre giorni dalla sua presentazione;

- deve essere votata per appello nominale;
- deve essere approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti.

A seguito della approvazione, come già detto, il Primo ministro si dimette obbligatoriamente e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati e indice le elezioni.

*La mozione di sfiducia “costruttiva”*, disciplinata dall'ultimo comma dell'art. 94 Cost. (come modificato), è differente dalla precedente in quanto, come già si è detto, essa, oltre ad esprimere la sfiducia al Primo ministro in carica, contiene anche la designazione di un nuovo Primo ministro.

Anche le modalità di presentazione sono diverse in quanto:

- la mozione di sfiducia “costruttiva” deve essere presentata dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera dei deputati;
- la messa in discussione (non prima di tre giorni dalla presentazione) e l'approvazione (per appello nominale) sono invece identiche a quelle della mozione di sfiducia semplice.

Deve essere comunque segnalato che nella mozione di sfiducia "costruttiva" non è necessario si dichiari di voler continuare nella attuazione del programma. Con questo istituto, quindi, si valorizza la volontà della sola maggioranza “espressa dalle elezioni”

## **6. La questione di fiducia.**

L'art. 94, comma 2 Cost. (novellato) prevede che il Primo ministro possa porre la questione di fiducia e chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo, nei casi previsti dal suo regolamento. La votazione ha luogo per appello nominale. In caso di voto contrario, il Primo ministro si dimette. Riguardo ai limiti espliciti, non è comunque ammessa la questione di fiducia sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

L'esito negativo del voto susseguente alla posizione della questione di fiducia comporta l'obbligo di dimissioni del Primo ministro (*ex art. 94, co. 2, testo novellato*) e, in assenza della presentazione ed approvazione della mozione costruttiva secondo i tempi e le modalità previste, lo scioglimento della Camera dei deputati.

## **7. Il meccanismo "antiribaltone".**

L'art. 94, co. 4 (testo novellato) contiene il meccanismo “antiribaltone” che mira ad impedire che il Primo ministro possa contare - per superare l'ostacolo della mozione di sfiducia – sull'appoggio politico di parlamentari esterni alla maggioranza espressa dalle elezioni. Viene infatti previsto che, laddove la mozione sia respinta con il voto *determinante* di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, il Primo ministro sia obbligato a dimettersi.

Cosa si intende con l'aggettivo determinante?

Si può considerare come *determinante* l'apporto di deputati non appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni se, scorporando il loro numero dalla maggioranza che ha votato la mozione, la stessa mozione non sarebbe stata approvata. Se invece, la mozione sarebbe stata comunque respinta allora è chiaro che i voti espressi dai deputati delle opposizioni non debbano essere considerati come determinanti.