

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1662

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d’iniziativa dei senatori TONINI, MORANDO, VIVIANI,
GAGLIONE, PAGANO, VICINI e D’AMICO**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 LUGLIO 2002

—————

Norme per la stabilizzazione della forma di governo intorno al
Primo Ministro e per il riconoscimento di uno Statuto
dell’opposizione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge qui proposto, in sintonia con quanto previsto nel programma presentato dall'Ulivo alle ultime elezioni politiche, indica alcune possibili modifiche della Costituzione, che puntano alla revisione della forma di governo nella duplice direzione del rafforzamento della stabilità del Governo e della coesione della maggioranza, attraverso più incisivi poteri di *leadership* al Primo Ministro, e della competizione bipolare, attraverso la definizione di un organico Statuto dell'opposizione.

La costruzione nel nostro paese di una moderna democrazia dell'alternanza postula infatti - accanto e in coerenza con quel processo di evoluzione dei «poli» nella reciproca legittimazione, più volte autorevolmente richiamato, come obiettivo politico di sistema, da parte del Presidente della Repubblica - il completamento della transizione costituzionale, con particolare riferimento al nodo tuttora non compiutamente risolto della forma di governo.

Il ritardo accumulato da ormai troppi anni nel processo di adeguamento della forma di governo al nuovo sistema elettorale prevalentemente maggioritario sta comportando costi elevati per il nostro sistema democratico: da un lato, con la ricerca di forme improprie di supremazia da parte della maggioranza (abnormi concentrazioni di potere, abuso della decretazione d'urgenza, uso eccessivo della delegazione legislativa); dall'altro, con la tendenza da parte dell'opposizione a ricercare ruolo e incisività prevalentemente per vie extra-parlamentari.

Il ritardo col quale procede la transizione favorisce il diffondersi della convinzione della ineluttabilità, almeno nel nostro paese, di una degenerazione autoritaria del maggio-

ritario e del bipolarismo; e della conseguente necessità di ricostruire un sistema di garanzie, di impianto proporzionalistico-consociativo, che difenda la democrazia «dal» maggioritario e «dal» bipolarismo.

Il percorso di riforma istituzionale qui proposto punta, al contrario, alla costruzione di un forte sistema di garanzie «nel» maggioritario e «nel» bipolarismo, in modo da contrastare efficacemente possibili derive plebiscitarie, senza rinunciare ai vantaggi della democrazia competitiva, ma anzi sviluppandone compiutamente le potenzialità. Tali obiettivi vengono perseguiti facendo leva su due strumenti di innovazione tra loro complementari:

- per un verso l'elezione diretta del Primo Ministro, capo di una ben definita maggioranza (in antitesi alle visioni di tipo plebiscitario), secondo l'ispirazione neo-parlamentare; un modello in Italia già positivamente sperimentato in comuni, province e regioni; un modello che deve la sua efficienza all'adozione del principio del «*simul stabunt, simul cadent*» tra organo consiliare ed esecutivo; un modello qui riproposto con una maggiore dose di flessibilità (come è appropriato trattandosi del livello statale-nazionale), quale si evince dalla previsione del bilanciamento tra potere sostanziale di scioglimento della Camera dei deputati, attribuito al Primo Ministro, e potere di nomina del *Premier*, assegnato al Presidente della Repubblica, che deve esercitarlo in coerenza con i risultati delle elezioni; un modello rafforzato nel suo impianto garantistico dal rinvio ad una legge che regoli efficacemente il conflitto di interessi e contrasti la concentrazione del potere mediatico, perchè un Primo Ministro rafforzato nelle sue funzioni di governo e di indirizzo politico non ha alcun

motivo di surrogare la propria debolezza istituzionale con impropri poteri privati;

– per altro verso, il riequilibrio dei poteri dell'esecutivo, mediante l'individuazione di un moderno «Statuto dell'opposizione» parlamentare, centrato sulla figura del Capo dell'opposizione (e del governo ombra da lui eventualmente costituito) e sulla previsione di istituti garantistici, quale la facoltà di attivare un ricorso diretto per illegittimità costituzionale delle leggi di fronte alla Corte costituzionale e di deliberare la costituzione di commissioni d'inchiesta parlamentare anche con il solo voto dell'opposizione, nonché attraverso meccanismi sottratti all'arbitrio delle maggioranze *pro tempore*, in materia di verifica dei poteri, ineleggibilità e incompatibilità (con un possibile ricorso alla Corte costituzionale) e sulla revisione costituzionale (innalzando il *quorum* e rendendo sempre possibile il *referendum* approvativo).

Prefigurando, senza predeterminarla rigidamente, una soluzione organica che saldi un rinnovato Senato al sistema delle autonomie, il potere fiduciario è limitato alla sola Camera dei deputati, secondo l'esperienza consolidata delle moderne democrazie parlamentari.

Quanto alla connessione col sistema elettorale, si inserisce il principio per cui il Primo Ministro è accompagnato da una stabile maggioranza parlamentare nella Camera dei deputati, non tale però da comprimere oltremodo la rappresentanza dell'Opposizione e delle minoranze.

È prevista l'esposizione iniziale alla Camera, da parte del Primo Ministro, del programma di governo senza una fiducia preventiva, anche qui in analogia con quanto

avviene nelle principali esperienze parlamentari europee, ove il passaggio parlamentare è obbligato (in quanto si tratta di specificare analiticamente un programma che in sede elettorale è stato necessariamente semplificato ad alcune grandi discriminanti), mentre il voto è superfluo, giacché la fiducia è presunta in seguito al successo elettorale.

Come i suoi omologhi di altri paesi europei, il Primo Ministro italiano acquisisce il potere di revocare i ministri e di chiedere e ottenere elezioni anticipate, deterrente decisivo verso le crisi e le fibrillazioni interne alla maggioranza. Come nel caso svedese e per analogo intento deterrente, di fronte a un rigetto della questione di fiducia o all'approvazione di una mozione di sfiducia, il Primo Ministro ha una settimana di tempo per richiedere al Presidente della Repubblica elezioni anticipate oppure dimettersi, lasciando il campo a un altro esponente della maggioranza.

La norma transitoria rende applicabile il sistema sin dalle prime elezioni, modificando in modo limitato il meccanismo elettorale in vigore con la previsione di un unico voto nel collegio uninominale e per il Primo Ministro: al settantacinque per cento di collegi uninominali maggioritari, come da legge elettorale vigente, si affiancano una quota fissa e incomprimibile del dieci per cento di recupero dei migliori perdenti nei collegi e una quota «mobile» del quindici per cento, destinata, in tutto o in parte, a funzionare come una «clausola di salvaguardia maggioritaria», nel caso (statisticamente remoto) nel quale i risultati elettorali non abbiano prodotto una maggioranza in seggi del cinquantacinque per cento.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Dopo l'articolo 58 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 58-*bis*. - La legge elettorale per l'elezione della Camera dei deputati stabilisce condizioni e modalità per il collegamento dei candidati nei collegi uninominali maggioritari con i candidati alla carica di Primo Ministro e per favorire la formazione di una stabile maggioranza. A tal fine la legge prevede l'eventuale attribuzione di una quota di seggi in sovrannumero, nel limite massimo del cinque per cento dei seggi di ciascuna delle due Camere.

La legge regola lo svolgimento di elezioni primarie per la scelta dei candidati alla Camera dei deputati e alla carica di Primo Ministro.

La legge assicura la parità di accesso ai sistemi informativi, garantisce la loro autonomia rispetto al Governo e vieta la concentrazione della proprietà e del controllo dei mezzi di comunicazione di massa.

La legge determina la incompatibilità tra cariche di Governo ed uffici o attività pubbliche e private e detta le disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati dei membri del Governo e gli interessi pubblici. La legge prevede la costituzione di un'apposita autorità indipendente che assicuri l'effettivo rispetto di tali divieti.

Il regolamento della Camera dei deputati disciplina le modalità di elezione, da parte dei deputati non collegati al Primo Ministro, del Capo dell'opposizione.

Il Capo dell'opposizione interviene di diritto, con tempo equivalente, alle sedute delle Camere nelle quali prende la parola il Primo Ministro. I regolamenti delle Camere disci-

plino la partecipazione ai lavori dei componenti del governo ombra, ove questo sia costituito dal Capo dell'opposizione.

Il Capo dell'opposizione può richiedere la convocazione straordinaria della Camera dei deputati. E' consultato dal Presidente della Repubblica, d'intesa col Primo Ministro, in caso di emergenza interna e internazionale.

La legge assegna al Capo dell'opposizione specifiche dotazioni materiali e finanziarie».

Art. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

«Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica non prima di quindici giorni e non oltre sessanta giorni dalla data di approvazione.

Entro quindici giorni dalla data di approvazione, un quarto dei membri di una Camera può deferire la legge all'esame della Corte costituzionale per violazione della Costituzione. La Corte costituzionale si pronuncia entro quarantacinque giorni. Il ricorso non sospende la promulgazione».

Art. 3.

1. All'articolo 82 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La Commissione d'inchiesta è comunque istituita se la richiesta proviene da almeno un quarto dei membri di ciascuna Camera».

Art. 4.

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 88. - Su richiesta del Primo Ministro, il Presidente della Repubblica, sentito il Presidente della Camera dei deputati, indice elezioni per la Camera dei deputati, an-

che anticipate rispetto al termine della legislatura.

Il ricorso anticipato alle urne non può essere decretato quando è stata presentata e non ancora votata una mozione di sfiducia».

Art. 5.

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

«Art. 92. - Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati.

Il Primo Ministro nomina i Ministri e può successivamente revocarli».

Art. 6.

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

«Art. 94. - Il Primo Ministro, entro dieci giorni dalla nomina, illustra alle Camere il programma e la composizione del Governo.

Il Primo Ministro può richiedere alla Camera dei deputati il voto di fiducia su un provvedimento all'esame della stessa.

La Camera dei deputati può esprimere la sfiducia nei confronti del Primo Ministro mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un quarto dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione.

Se la richiesta di fiducia è respinta o la mozione di sfiducia è approvata, entro sette giorni il Primo Ministro presenta al Presidente della Repubblica le dimissioni ovvero la richiesta di elezioni anticipate.

Il Primo Ministro che si sia dimesso non può assumere alcun incarico di Governo per la legislatura in corso e per quella immediatamente successiva».

Art. 7.

1. Nell'articolo 134 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente capoverso:

«sui ricorsi avverso le decisioni delle Camere in ordine ai titoli di ammissione dei componenti delle due Camere e alle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità».

Art. 8.

1. All'articolo 138 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma le parole: «maggioranza assoluta» sono sostituite dalle seguenti: «maggioranza dei tre quinti»;

b) il terzo comma è abrogato.

Art. 9.

1. Per le elezioni della Camera dei deputati, che si svolgeranno successivamente alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, si applicano le disposizioni di legge ordinaria vigenti con le seguenti modifiche:

a) l'elettore dispone di un unico voto su un'unica scheda per l'elezione del candidato nel collegio uninominale, da esprimere su apposita scheda recante a sinistra il cognome e il nome di ciascun candidato, al centro il relativo contrassegno e a destra l'eventuale nome del candidato alla carica di Primo Ministro a cui il candidato nel collegio può essersi collegato. Il voto si esprime apponendo un segno sul contrassegno o sul nominativo del candidato nel collegio o sull'eventuale nominativo del candidato alla carica di Primo Ministro o, comunque, nel rettangolo che li contiene;

b) dieci giorni prima del termine per la presentazione delle candidature nei collegi

uninominali possono essere presentate le candidature per l'indicazione alla carica di Primo Ministro, indicando cognome, nome, luogo, data di nascita e contrassegno. Per tali candidature non occorrono sottoscrizioni. I candidati nei collegi uninominali hanno facoltà di dichiarare il collegamento con uno dei candidati alla carica di Primo Ministro. Se la dichiarazione di collegamento è accettata dal candidato alla carica di Primo Ministro, i candidati nei collegi ne assumono il contrassegno. Può essere accettata una sola dichiarazione di collegamento per ogni candidato nel collegio. I candidati alla carica di Primo Ministro non sono candidabili nei collegi uninominali;

c) in ogni circoscrizione il dieci per cento del totale dei seggi è attribuito ai candidati con la maggiore cifra individuale non risultati eletti seguendo la graduatoria delle cifre elettorali. In ogni circoscrizione un numero di seggi pari al quindici per cento del totale dei seggi, detratti i due seggi da assegnare ai sensi della lettera *d*) del presente comma, è provvisoriamente assegnato ad ulteriori candidati con la maggiore cifra individuale non risultati eletti. Qualora un gruppo di candidati presentatisi con il medesimo contrassegno e collegati a un medesimo candidato Primo Ministro ottenga un numero di deputati pari almeno al cinquantacinque per cento dei componenti la Camera dei deputati, l'elezione è definitiva. Nel caso in cui il gruppo di candidati che sia risultato vincitore nel maggior numero di collegi della Camera dei deputati non abbia conseguito almeno il cinquantacinque per cento dei componenti la Camera dei deputati, a tale gruppo di candidati è assegnato un numero di seggi tra quelli da attribuire per il quindici per cento del totale dei seggi, detratti i due seggi da assegnare ai sensi della lettera *d*) del presente comma, tale che il numero complessivo di seggi assegnato al gruppo sia pari al cinquantacinque per cento dei componenti la Camera dei deputati. Tali seggi ulteriori sono assegnati ai candidati appartenenti a

tale gruppo non risultati eletti e con la maggiore cifra individuale che subentrano ai candidati provvisoriamente proclamati eletti con le cifre individuali inferiori secondo la graduatoria delle cifre elettorali degli altri gruppi elettorali. Si procede a tal fine a proclamare definitivamente tali eletti uno per circoscrizione a partire dalla circoscrizione con maggiore dimensione geografica. Qualora dopo la proclamazione definitiva del quindici per cento del totale dei seggi, detratti i due seggi da assegnare ai sensi della lettera *d*) tale gruppo di candidati non abbia raggiunto il cinquantacinque per cento dei componenti la Camera dei deputati, si procede all'ulteriore proclamazione di candidati appartenenti a tale gruppo non risultati eletti secondo la graduatoria delle cifre individuali uno per circoscrizione a partire dalla circoscrizione con maggiore dimensione geografica fino a raggiungere il cinquantacinque per cento e comunque al numero massimo di seggi previsto dalla Costituzione;

d) sono proclamati eletti il candidato Primo Ministro collegato al gruppo di candidati che abbia visto proclamato il maggior numero di eletti e il candidato Primo Ministro collegato al gruppo di candidati che sia risultato secondo nel numero di eletti proclamati.

