

# SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

Nn. 845-*bis* e 168-A

## RELAZIONE DELLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE ELIA)

Comunicata alla Presidenza il 28 febbraio 1991

SUI

## DISEGNI DI LEGGE COSTITUZIONALE

Modifica degli articoli 85 e 88  
della Costituzione (n. 845-*bis*)

risultante dallo stralcio, approvato dal Senato della Repubblica  
nella seduta antimeridiana del 7 giugno 1990, degli articoli 1 e 2 del

### DISEGNO DI LEGGE N. 845

*«Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione»*

d'iniziativa dei senatori MANCINO, FABBRI, CARIGLIA e MALAGODI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1988

Modifica degli articoli 83, 85, 86, 88 e 94  
della Costituzione (n. 168)

d'iniziativa dei senatori FILETTI, BIAGIONI, FLORINO, FRANCO,  
GRADARI, LA RUSSA, MANTICA, MISSERVILLE, MOLTISANTI,  
PISANÒ, PONTONE, POZZO, RASTRELLI, SIGNORELLI, SPECCHIA  
e VISIBELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 LUGLIO 1987

ONOREVOLI SENATORI. - Adempio al mandato di riferire favorevolmente all'Assemblea sul testo votato all'unanimità dalla Commissione affari costituzionali, risultante dal disegno di legge costituzionale n. 845-bis (Mancino, Fabbri, Cariglia e Malagodi), nel quale è da intendersi assorbita una parte (articolo 4) del disegno di legge costituzionale n. 168 (Filetti ed altri).

Al voto unanimemente favorevole alle proposte di modifica dell'articolo 85, primo comma, della Costituzione (divieto di rielezione immediata del Capo dello Stato) e dell'articolo 88 (abrogazione del secondo comma, e cioè del divieto di sciogliere le Camere nell'ultimo semestre del mandato presidenziale) si è pervenuti dopo che il ministro Maccanico, rimettendosi alla Commissione, aveva ricordato che più volte il Presidente della Repubblica nei messaggi inviati alle Camere si era espresso in favore della non rieleggibilità.

È evidente il richiamo ai noti messaggi del presidente Segni e del presidente Leone ed al disegno di legge costituzionale presentato il 16 ottobre 1963 dall'onorevole Leone, allora Presidente del Consiglio dei ministri, con una relazione in cui si rilevava che il Governo aveva preso «nella più deferente considerazione il suggerimento del Capo dello Stato». Inoltre la Commissione si è mostrata convinta della bontà di una riforma (che non modifica nei suoi lineamenti di fondo la figura del Capo dello Stato, ma rappresenta un classico esempio di razionalizzazione della normativa vigente), per i riferimenti che il relatore aveva fatto ad autorevoli opinioni dottrinali (in particolare del Crisafulli e del Paladin).

Di quest'ultimo autore è opportuno riferire quanto ebbe a scrivere nella voce «Presidente della Repubblica» dell'Enciclopedia del diritto, a pagina 183. Dopo avere affermato che il non essersi verificato in un

quarantennio nessun caso di rielezione di un Presidente uscente non ha dato luogo ad una convenzione, l'autore aggiunge:

«Ma questo non toglie che l'ipotesi della rielezione venga ormai considerata con sfavore ed appartenga al novero degli eventi politicamente improbabili.

D'altra parte, lo sfavore si spiega e si giustifica, non solo per ragioni pratiche, bensì per motivi di ordine istituzionale. Praticamente, quattordici anni sono molti, per non dire troppi. Ciò che più conta, istituzionalmente l'alternativa della non rielezione è quella che meglio si conforma al modello costituzionale di Presidente della Repubblica. Che occorra assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del Presidente rispetto alle Camere, e che una tale esigenza sia particolarmente viva in prossimità della scadenza del settennato, non risulta soltanto da particolari esperienze dell'Italia repubblicana, ma è stabilito autenticamente dalla Costituzione, là dove si preclude - appunto - lo scioglimento delle Assemblee parlamentari negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Nè sembra fondato assumere che lo stesso divieto della rielezione renderebbe sostanzialmente irresponsabile il Capo dello Stato, determinando il duplice rischio di un esercizio arbitrario oppure di un'atrofizzazione dei poteri presidenziali. Fin dal dibattito degli anni 1963-64, è stato giustamente rilevato che la vera responsabilità del Presidente rientra - semmai - nel tipo diffuso, in quanto "si attua o dovrebbe attuarsi ogni giorno... attraverso la sottoposizione del suo operato al vaglio critico ed al controllo... della pubblica opinione". Viceversa, appartiene alla mitologia costituzionale la tesi - pur sostenuta, a suo tempo, dalla dottrina prevalente - che il Capo dello Stato sia chiamato a rispondere dei propri atti al termine del suo mandato, sicchè l'elezione

di un nuovo Presidente comporterebbe una sanzione politica verso l'ex titolare dell'ufficio: oltre ad essere eventuale, poichè non tutti i Presidenti della Repubblica aspirano (o sono in condizione di aspirare) ad essere rieletti, la circostanza che il Presidente in carica non venga confermato non si trova affatto in un costante rapporto causale con l'accertamento di precedenti responsabilità presidenziali. Chi potrebbe seriamente sostenere, per esempio, che la mancata rielezione di Einaudi (sebbene votato - nel '55 - dai parlamentari del gruppo liberale) abbia assunto il primario significato di una censura nei confronti del complessivo operato dell'uscente? E chi potrebbe negare, per contro, che la considerazione dei meriti o demeriti personali del passato Presidente abbia ceduto nettamente ed inevitabilmente il passo - in quello come in altri analoghi casi - al diretto raffronto fra le personalità e le posizioni dei vari candidati, valutate in relazione al presente assetto politico (ed ai suoi possibili sviluppi)?».

Va dunque sottolineata la positività della durata settennale: essa concilia, secondo Giuseppe Ugo Rescigno, l'osservanza del principio repubblicano (elezione *ad tempus*) con la garanzia di una sufficiente continuità nell'ufficio presidenziale. Ma questi vantaggi della scelta a favore del settennato verrebbero annullati o diminuiti da una possibile rielezione: potrebbe verificarsi «il danno delle continuità personali proprie dei regimi ereditari e innaturali in un regime repubblicano» (come si avverte nel messaggio del presidente Segni). Il richiamo ai lavori preparatori della Costituzione per trarne argomenti a favore della rieleggibilità non appare oggi persuasivo, giacchè il modello costituzionale di Presidente della Repubblica si è formato soprattutto nel corso della Presidenza Einaudi. Del resto, il confronto con la situazione della Germania federale (la più vicina alla nostra) conferma, a mio avviso, il giudizio favorevole alla durata settennale ed alla non rieleggibilità. Come è noto, il Presidente della Repubblica in Germania è eletto per cinque anni ed è rieleggibile immediatamente per una sola volta: con una durata

che, in caso di rielezione, è più lunga del settennio italiano, ma comporta quella prova elettorale a tempi più brevi o più ravvicinati, particolarmente dannosa in Italia per la tensione competitiva tra esponenti politici e tra partiti. Tutto sommato, il periodo unico più breve da noi - sette anni a fronte di un decennio - è bilanciato rispetto all'esperienza germanica (che ha visto più rielezioni presidenziali) da una maggiore continuità nella carica al di fuori di una conferma da parte dei grandi elettori.

Come è noto, il limite al potere di scioglimento delle Camere da parte del Presidente della Repubblica negli ultimi sei mesi del suo mandato deriva dal timore, espresso nel corso dei lavori preparatori della Costituzione, che il Presidente uscente possa essere indotto ad usare in maniera arbitraria della sua potestà di scioglimento, al solo scopo di rafforzare la propria posizione, nella speranza che il rinnovato Parlamento sia diversamente composto e maggiormente inclinato a rieleggerlo. Ove si escluda l'immediata rieleggibilità cade anche il più rilevante motivo per mantenere in vigore il limite all'esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale (articolo 88, secondo comma, della Costituzione). Infatti la presunzione di minore rappresentatività del Presidente della Repubblica in questo periodo (è la tesi di Mortati) deve cedere di fronte al pericolo di situazioni critiche, suscettibili di presentarsi in ogni tempo e risolvibili in modo adeguato soltanto con il giudizio del corpo elettorale. Perciò l'abolizione del «semestre bianco» da una parte evita lo squilibrio nell'organizzazione costituzionale derivante dall'atrofizzazione di un potere così rilevante del Presidente; dall'altra, secondo l'esperienza quarantennale di vita repubblicana, non apre la strada all'arbitrio del Capo dello Stato, perchè, oltre al parere dei Presidenti delle Camere, è sempre necessario per il decreto di scioglimento il concorso sostanziale, espresso dalla controfirma, del Presidente del Consiglio dei ministri. Nè sembra felice la proposta della Commissione Bozzi

di vincolare l'esercizio del potere di scioglimento (oltreché alla non rieleggibilità) al parere «conforme» dei Presidenti delle Camere: oltre che per ragioni di funzionalità è doveroso scartare questa ipotesi perchè si eviti anche il sospetto di veti «corporativi».

Certo, non esiste sul piano logico un nesso inscindibile tra divieto di rieleggibilità e caduta del limite relativo al semestre bianco: in effetti alcuni autori, minoritari, si sono pronunciati per il mantenimento della rieleggibilità con l'eliminazione del semestre bianco ed altri per la soluzione opposta. Ma storicamente, e nella logica della razionalizzazione, non si può negare che le due scelte siano da considerare contestualmente connesse.

La loro adozione conferirebbe maggiore armonia e funzionalità alla nostra forma di governo, senza compromettere da nessun punto di vista il delicato equilibrio di poteri su cui essa si fonda.

\* \* \*

Già durante il dibattito in Commissione era emersa la prospettiva dell'«ingorgo istituzionale», derivante dalla quasi contemporanea scadenza, all'inizio del luglio 1992, della X legislatura e del settennio presidenziale. Riferendo alla Commissione menzionavo il proposito, affiorato nella stampa, di prolungare in simili fattispecie il periodo previsto dall'articolo 61 della Costituzione entro cui è necessario procedere a nuove elezioni; giudicavo negativamente tale rimedio, contrastante, tra l'altro, con l'intenzione di contenere le spese elettorali. Mentre concludevo questa relazione è stata presentata alla Camera dei deputati la proposta di legge costituzionale n. 5446, d'iniziativa dei deputati Labriola, Amato ed altri, con il titolo: «Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione». Ad avviso dei proponenti, il secondo comma dell'articolo 88 andrebbe così sostituito: «Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura».

È ovvio che in ordine a questa iniziativa esprimo alcune considerazioni, a titolo strettamente personale, per l'obiettivo connessione che esiste tra il testo sottoposto all'Assemblea del Senato e quello della proposta di legge citata. In effetti, se si opera una scelta a favore del testo adottato dalla Commissione affari costituzionali si risolve anche il problema dell'«ingorgo istituzionale»: mentre non è vera la reciproca.

Naturalmente tutto dipenderà da una valutazione di politica istituzionale: se si riterrà che la riforma approvata dalla Commissione è davvero di tale portata da incidere significativamente sulla figura del Presidente, come stimano i presentatori della proposta n. 5446, allora sarà preferita la ricerca di vie più congiunturali per districarsi dall'ingorgo istituzionale.

Chi scrive crede al contrario che la riforma approvata dalla Commissione affari costituzionali sia di pura razionalizzazione, risolvendo i due problemi in piena corrispondenza con il modello di Presidente della Repubblica affermatosi nella interpretazione della normativa costituzionale: e pertanto giudica preferibile, anche per motivi di economia procedimentale, la scelta operata dalla Commissione stessa. In entrambi i casi si dovrebbe seguire l'iter prescritto dall'articolo 138 della Costituzione; ma allora perchè non optare per la soluzione a regime rispetto a quella congiunturale, rivedendo la Costituzione una volta per tutte? Possibile che ormai si oscilli tra macroriforme di difficilissima realizzazione e miniritocchi per situazioni non corrispondenti all'*id quod plerumque accidit*?

Da ultimo è da chiedersi, al di là delle migliori intenzioni dei proponenti: è possibile come vorrebbe il nuovo testo dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione assimilare durante tutti i sei mesi del semestre bianco qualsiasi scioglimento a scioglimento «tecnico»? E lascia più che perplessi, in punto di logica, mantenere in vita il limite di cui al citato articolo 88, secondo comma, e poi prescindere completamente nelle fattispecie dell'ingorgo. Non so dunque se «la breve aggiunta»

## X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

possa ridursi ad un chiarimento interpretativo.

Il Parlamento scioglierà questi nodi.

\* \* \*

Sulla base di queste considerazioni, la Commissione propone all'Assemblea l'ap-

provazione del disegno di legge n. 845-bis, nel testo accolto dalla Commissione stessa, nel quale va considerato assorbito l'articolo 4 del disegno di legge n. 168, proponendo altresì lo stralcio delle restanti disposizioni di tale disegno di legge.

ELIA, *relatore*

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE  
N. 845-bis**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI MANCINO ED ALTRI

## Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è rieleggibile».

## Art. 2.

1. È abrogato il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

## Art. 1.

1. *Identico:*

«Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile».

## Art. 2.

*Identico.*

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****N. 168**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI FILETTI ED ALTRI

**Art. 1.**

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 83. - Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta dei voti.

Quando non è raggiunta la maggioranza assoluta si procede, nel quattordicesimo giorno successivo, alla votazione di ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti. È eletto colui che ottiene il maggior numero di voti.

Sono elettori i cittadini iscritti nelle liste elettorali per l'elezione della Camera dei deputati».

**Art. 2.**

1. I commi secondo e terzo dell'articolo 85 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Trenta giorni prima della scadenza dei sette anni, i presidenti dei gruppi parlamentari e, con l'appoggio di cinquecentomila firme di elettori, i presidenti di partiti politici non costituiti in gruppi parlamentari o di comitati promotori depositano presso le Presidenze delle Camere il nominativo di un candidato con dichiarazione autografa di accettazione della candidatura. Le Presidenze delle Camere indicano la votazione per un giorno che sia precedente alla scadenza del mandato presidenziale.

Quando le Camere sono sciolte, o mancano meno di tre mesi alla loro cessazione, l'elezione ha luogo contemporaneamente alla elezione delle nuove Camere».

**Art. 3.**

1. Il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«In caso di impedimento permanente, o di morte, o di dimissioni del Presidente della Repubblica, i Presidenti delle due Camere assegnano un termine di otto giorni per la designazione dei candidati ed indicano la votazione entro i successivi trenta giorni, salvo quanto stabilito dal terzo comma dell'articolo 85».

**Art. 4.**

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

«Art. 88. - Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere».

**Art. 5.**

1. I primi tre commi dell'articolo 94 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Non può rimanere in carica il componente del Consiglio dei Ministri nei cui confronti sia stata approvata da una delle Camere una mozione di sfiducia motivata e votata per appello nominale.

Non è ammessa una unica mozione di sfiducia nei confronti di più Ministri.

L'approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri produce effetto anche nei confronti di tutti i Ministri».