

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4804**

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa del senatore MANZELLA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 26 SETTEMBRE 2000**

—————

**Modifiche agli articoli 94 e 95 della Costituzione**

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Gli emendamenti agli articoli 94 e 95 della Costituzione che qui si propongono mirano a favorire la stabilità del nostro sistema di Governo, sul parametro dei dati risultanti dalla volontà espressa dagli elettori.

La finalità è quella di rafforzare una cultura istituzionale di legislatura. Basata, cioè, sulla idea che le elezioni politiche debbano dare vita, sulla premessa di una legge elettorale imperniata sullo scontro di coalizioni guidate da candidati *premier*, a governi che possano svolgere il programma proposto al corpo elettorale per il periodo quinquennale fissato dalla Costituzione. Governi, cioè, per quanto possibile garantiti contro «trasformismi» e «assalti alla diligenza» (per usare espressioni proprie, non a caso, del più tradizionale lessico politico italiano).

Il meccanismo che si propone è, in linea di principio, quello classico dello scioglimento delle Assemblee legislative, quando queste, negando la fiducia al Governo «uscito» dalle elezioni, si pongono in obiettivo contrasto con la precedente volontà del corpo elettorale.

Questo principio, peraltro, deve essere temperato con l'altro, essenziale principio costituzionale della rappresentanza parlamentare, che trova nell'articolo 67 la sua esplicitazione e la sua garanzia. Deve perciò essere riconosciuto alla maggioranza parlamentare formata dopo le elezioni il diritto a cambiare Governo, quando venga meno, per qualsiasi ragione, la fiducia per quello in carica. Analogamente, deve essere riconosciuto, a quella stessa originaria maggioranza, il diritto a conferire la fiducia ad un nuovo Governo, quando, per impedimento permanente o morte o dimissioni del Presi-

dente del Consiglio, siano venute meno le condizioni di esistenza del Governo.

Il contemperamento del principio di sovranità popolare con quello di sovranità parlamentare conducono così a soluzioni che permettono la massima flessibilità di rapporti tra maggioranza parlamentare e Governo. Questa flessibilità è invece negata - e, dunque, la norma costituzionale che si propone viene così a costituire una logica limitazione al «libero mandato» dell'articolo 67 della Costituzione - quando quella che si forma a favore di un nuovo Governo, e contro il precedente, è una nuova maggioranza. Cioè una maggioranza parlamentare che abbia perduto la sua autosufficienza rispetto a quella scaturita dalle elezioni: per decisiva perdita di «pezzi» originari e loro sostituzione con gruppi di parlamentari inizialmente all'opposizione.

Con le modifiche proposte, si fa ricorso così, da un lato, al principio della sfiducia costruttiva, dall'altro, al principio della fiducia ricostruttiva. Nell'un caso e nell'altro tali principi sono coniugati sia al rispetto della volontà elettorale originaria sia alla esigenza di evitare elezioni non necessarie quando i dati politici oggettivi rimangono invariati.

Spetterà ai regolamenti delle due Camere nella loro duttilità, e in correlazione con le leggi elettorali vigenti, la ultima specificazione in termini parlamentari del concetto di «maggioranza politica» di cui qui si propone l'introduzione in Costituzione.

Sempre diretta al fine di assicurare la stabilità delle legislature è l'altra proposta di emendamento costituzionale che affronta il problema della eventualità del formarsi, nelle due Camere, di opposte maggioranze nel voto di investitura fiduciaria al Governo. Si tratta di una ipotesi che gli statistici elettorali prevedono sempre più probabile per l'accen-

tuato divario di opinioni politiche tra la larga fascia di elettorato giovanile (18-25 anni) che vota per la Camera ed è invece escluso dal voto per il Senato. Il fenomeno potrebbe essere accentuato dalla diffusione di pratiche di *splitting* e di personalizzazione nelle scelte elettorali.

Sembra evidente che il verificarsi di una tale eventualità non potrebbe non tradursi nello scioglimento immediato di entrambe le Camere o, più verosimilmente, del solo Senato, in quanto Assemblea la cui rappresentatività è rapportata ad una meno estesa platea elettorale.

Per scongiurare questo pericolo (che si trasformerebbe in vera e propria crisi istituzionale nel caso che la ripetizione delle elezioni conducesse alla stessa diversità di risultati...), la proposta di revisione è volta a dirimere il conflitto, attribuendo, con riforma costituzionale, una prevalenza alla votazione della Camera dei deputati. Tale plusvalenza è prevista per ogni caso di votazione fiduciaria (mozioni di fiducia e di sfiducia, questioni di fiducia). In sostanza, il «potere di crisi» verrebbe sempre ricondotto alla decisione finale della Camera dei deputati, ferma restando la possibilità del Senato di attivare procedure fiduciarie la cui sanzione dirimente spetterebbe però pur sempre all'altro ramo del Parlamento.

D'altra parte, anche a Costituzione vigente, la stessa Corte costituzionale, in sede di giudizio sui conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ha più volte legittimato cia-

scuna Camera come potere abilitato a dichiarare in via definitiva, per la sua quota di attribuzioni costituzionali, la manifestazione di volontà del Parlamento nelle procedure fiduciarie. Ben può dunque prevedersi che, sviluppando con apposite norme questa logica costituzionale, in caso di contrasto tra i due rami del Parlamento, prevalga il voto della Camera dei deputati.

La finalità dell'emendamento - evitare pericolose paralisi reciproche tra le due Camere nel loro fondamentale rapporto con il Governo - si concilia peraltro con l'ormai avvertita necessità di introdurre elementi di differenziazione del nostro sistema bicamerale. Le esigenze di funzionalità del nostro ordinamento delle autonomie richiedono ormai uno «sbocco» parlamentare nazionale, sia per garantire un logico snodo istituzionale tra ordinamento substatale e ordinamento sovranazionale europeo sia per garantire prestazioni di efficacia e unitarietà all'intero sistema.

Anche l'ultima modifica qui proposta all'articolo 95 della Costituzione mira a dare stabilità alla compagine governativa conferendo al Presidente del Consiglio, in logica simmetria al potere di nomina, il potere di revoca dei singoli ministri. Si esplicita così un potere implicito del *premier*, peraltro a lungo negato in un ambiente di politica costituzionale dominato da una sorta di criterio di spartizione feudale (e perciò intangibile) dei ministeri, nella logica di coalizioni pluripartitiche post-elettorali.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**  

---

## Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Governo deve richiedere la fiducia delle Camere. In caso di voto difforme delle due Camere, prevale quello espresso dalla Camera dei deputati».

## Art. 2.

1. Dopo il quinto comma dell'articolo 94 della Costituzione, sono aggiunti i seguenti:

«In caso di approvazione della mozione di sfiducia il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Non procede allo scioglimento qualora la mozione di sfiducia contenga l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri ed essa venga approvata, entro i dieci giorni successivi alla sua presentazione, con la maggioranza assoluta di ciascuna Camera comprendente la stessa maggioranza politica che ha dato la fiducia al precedente Governo.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente del Consiglio dei Ministri, ciascuna Camera può presentare una mozione di fiducia, firmata rispettivamente da almeno un terzo dei deputati o dei senatori, contenente l'indicazione di un nuovo Presidente del Consiglio dei Ministri e che venga approvata, entro i dieci giorni successivi alla sua presentazione, con la maggioranza assoluta di ciascuna Camera comprendente la stessa maggioranza politica che ha dato la fiducia al precedente Governo».

Art. 3.

1. Il primo comma dell'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente del Consiglio dei Ministri dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile. Mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri. A tal fine, può anche proporre la revoca dei singoli Ministri al Presidente della Repubblica».





