

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1678

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori MANCINO, VILLONE e SALVI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 2 AGOSTO 2002

—————

Modifica degli articoli 92, 94 e 134 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - I. L'ormai ventennale dibattito sulla riforma delle istituzioni ha visto nella forma di governo, e nei temi della stabilità, della governabilità, della rappresentatività democratica uno dei suoi principali terreni di confronto.

È sempre vero che il sistema dei partiti è decisivo per il rendimento delle istituzioni che gli stessi partiti fanno vivere. Ben si comprende, dunque, la spinta che gli eventi dei primi anni novanta ha dato al confronto sulla riforma. La gravissima crisi politica e istituzionale di quegli anni condusse a scelte radicali, tese a fornire nuova legittimazione attraverso un più diretto rapporto con l'espressione del voto e il corpo elettorale. Questo fu il principale significato del maggioritario di collegio a livello nazionale, dell'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia a livello locale. Ed anche per la forma di governo si affermavano analoghe esigenze. Fu così che si arrivò nella Commissione bicamerale al confronto tra l'ipotesi del semipresidenzialismo e quella del premierato, fino al voto del 4 giugno 1997, nel quale prevalse, com'è noto, la prima. Da allora il faticoso procedere del cammino della riforma si è sostanzialmente fermato.

Gli anni intercorsi forniscono elementi utili alla riflessione di oggi. Le innovazioni dei primi anni novanta non hanno, infatti, prodotto l'evoluzione del sistema politico - segnatamente in senso bipolare - che alcuni speravano. In particolare, l'introduzione del maggioritario di collegio a turno unico ha paradossalmente incrementato la frammentazione, aumentando il peso del voto marginale, e dunque la convenienza alla moltiplicazione dei soggetti politici. Ne viene favorito, di conseguenza, il formarsi di coalizioni eterogenee come condizione necessaria per

la vittoria nella competizione elettorale, e un faticoso svolgersi dell'azione di governo. Parallelamente, l'esperienza dell'elezione diretta in ambito regionale e locale ha dimostrato come l'investitura popolare del capo dell'esecutivo può forse consentire maggiore stabilità, ma certo non di per sé una efficace governabilità. E sono ben noti i malesseri e i problemi che investono le assemblee rappresentative. A livello nazionale, la situazione determinatasi con le elezioni del 2001 e la vittoria del centrodestra - minima nei voti ma fortemente amplificata dal meccanismo elettorale - in un contesto perdurante di destrutturazione del sistema dei partiti ha turbato gli equilibri istituzionali, depotenziando la rappresentatività democratica del parlamento e annullandone la capacità sostanziale di incidere sull'indirizzo politico di governo.

Il riaffiorare oggi - sia pure in modo confuso e indeterminato - dell'indicazione presidenzialista o semipresidenzialista suggerisce di riprendere il confronto su questo delicatissimo tema, sicuramente centrale nella vita politica e istituzionale del paese. E la complessiva esperienza politica e istituzionale degli ultimi anni consiglia di adottare una impostazione nuova e diversa rispetto a quella maturata nella Commissione bicamerale.

II. La proposta si ispira al modello di cancellierato adottato nella Costituzione della Repubblica federale tedesca. I cardini principali sono dati dall'elezione parlamentare del capo del governo, e dalla sfiducia costruttiva, che di quel modello costituiscono l'asse portante.

Si propone, infatti, che entro un termine breve dalla data delle elezioni, o della cessazione dalla carica del Presidente del Consiglio, le Camere siano chiamate al voto per

l'elezione del capo dell'esecutivo, poi nominato dal Presidente della Repubblica. All'elezione consegue il venire in essere del rapporto fiduciario.

Si operano alcune scelte specificamente tese ad agevolare la formazione dei governi.

Anzitutto, il Presidente del Consiglio è eletto dalle Camere riunite in seduta comune. Già in Assemblea costituente fu ampiamente dibattuta la possibilità che la fiducia fosse espressa dalle Camere riunite in Assemblea nazionale. Tale appunto fu la proposta avanzata nel progetto presentato all'Assemblea dalla Commissione per la Costituzione (articolo 87). Prevalse poi la tesi favorevole alla fiducia accordata separatamente da ciascuna Camera. Sembra oggi utile ritornare su quella scelta, perchè due sono le ipotesi: o il sistema dei partiti è solido e fortemente strutturato, e allora la fiducia separata appare come un doppione sostanzialmente inutile; o il sistema dei partiti è debole e destrutturato, e allora - soprattutto in presenza di un sistema elettorale maggioritario di collegio e di una *close competition* tra coalizioni - è relativamente alta la possibilità di maggioranze diverse nelle due Camere. In tale seconda ipotesi la seduta comune può agevolare la formazione del governo, lasciando poi allo svolgersi dell'esperienza nella sede parlamentare la verifica della sussistenza di condizioni di effettiva capacità di governo.

Per gli stessi motivi si opta per un'elezione a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. La soluzione proposta coniuga la garanzia di una soglia significativa di consenso con la possibilità - se è l'unico esito che le condizioni politiche del momento consentono - che si arrivi alla scelta di un Presidente del consiglio di minoranza.

Si favorisce, ancora, il formarsi dei governi prevedendo che sia il Presidente della Repubblica, laddove due consecutive votazioni abbiano avuto esito negativo, a proporre un candidato alla carica per una terza e conclusiva votazione.

La prospettiva della governabilità viene poi consolidata dalla scelta della sfiducia costruttiva. Si perviene alla rottura del rapporto fiduciario solo eleggendo contestualmente un nuovo Presidente del Consiglio. Il Presidente del Consiglio, al di fuori dell'ipotesi di un formale venire in essere di una maggioranza a sostegno di un diverso capo dell'esecutivo, rimane l'esclusivo titolare del potere della crisi. Questo, unitamente alla nomina e revoca dei ministri affidate in via esclusiva al capo dell'esecutivo, ne consolida fortemente la posizione, e crea condizioni favorevoli per lo svolgimento di una efficace azione di governo.

Il Presidente del Consiglio non ha, invece, il potere di scioglimento anticipato, che segue solo - e necessariamente - alla cessazione dalla carica del presidente stesso ed alla verifica dell'incapacità delle Camere di eleggere un nuovo capo dell'esecutivo. Si configura, quindi, come un caso di impossibilità di funzionamento, secondo la ricostruzione tradizionalmente operata dalla dottrina. E può anche operare in concreto come un autoscioglimento di maggioranza.

Dalla sintetica descrizione qui avanzata si trae che i valori alla base della proposta sono essenzialmente due: da un lato, la centralità del parlamento, nel momento dell'elezione del capo dell'esecutivo, nella titolarità del rapporto fiduciario, nell'impossibilità di scioglimento sulla sola decisione del Presidente del consiglio; dall'altro, la solida posizione del capo dell'esecutivo, titolare esclusivo del potere della crisi, nonchè del potere di nomina e di revoca dei ministri.

III. La valutazione della proposta qui avanzata deve partire da un dato: che la transizione italiana è ancora lontana dal compiersi. La domanda vera cui l'innovazione deve rispondere è dunque: quale modello può accompagnare l'evoluzione del sistema politico in modo flessibile, senza forzature che ne mascherino la perdurante fragilità, e dando invece risposte sostanziali?

Insistere sulla strada fin qui seguita, e magari portarla avanti, verso forme di investitura popolare diretta del capo dell'esecutivo, può solo significare il mantenimento della spinta alla frammentazione, compensata eventualmente dalla ingessatura di una correzione in senso maggioritario, magari attraverso il riconoscimento formale di un premio di maggioranza.

L'alternativa è data dal modello che qui si propone. Insieme alla proposta di modifica del sistema elettorale presentata in altro disegno di legge, esso offre la possibilità di un

recupero sostanziale dei punti di fragilità del sistema politico-istituzionale ristabilendo la piena rappresentatività democratica della sede parlamentare, come snodo centrale e flessibile del sistema istituzionale, sede fisiologica e naturale per il dispiegarsi del confronto fra i partiti, con piena garanzia di stabilità e governabilità.

Si nota conclusivamente che la proposta riflette il sistema bicamerale oggi vigente, ma può essere agevolmente adeguata nel caso di modifiche della natura e del ruolo del Senato.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

«Art. 92. - Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri.

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri eletto ai sensi dell'articolo 94.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina e revoca con proprio decreto i Ministri.

La legge stabilisce le cause di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri».

Art. 2.

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

«Art. 94. - Entro trenta giorni dalla data delle elezioni, o della cessazione dalla carica per dimissioni, morte o altro motivo, le Camere in seduta comune eleggono il Presidente del Consiglio dei Ministri a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi.

Se nessun candidato risulta eletto, si procede entro i successivi dieci giorni ad una seconda votazione. In caso di esito negativo, entro i successivi venti giorni il Presidente della Repubblica propone un candidato, e si procede ad una terza votazione. In caso di mancata elezione, le Camere sono sciolte.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri deve avere la fiducia delle Camere.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti di cia-

scuna Camera, e deve contenere la proposta di un candidato alla carica di Presidente del Consiglio.

La mozione di sfiducia è votata per appello nominale dalle Camere in seduta comune non prima di tre giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione, ed è approvata a maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. L'approvazione comporta la contestuale elezione del nuovo Presidente del Consiglio. Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni del Presidente del Consiglio e dei Ministri».

Art. 3.

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

«sulle questioni di ineleggibilità e incompatibilità del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri».

