SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 84

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore COSSIGA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 2001

Modifiche alle disposizioni relative alle competenze attribuite ai Presidenti delle Camere in materia di nomine a uffici pubblici. Devoluzione dei poteri al Governo

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – Il rapido esaurimento, per motivi politici e culturali, di quanto rimane di quello che si è convenuto definire il «regime consociativistico» che ha governato negli ultimi due decenni la società e lo Stato, il carattere provvisorio e transitorio dell'attuale assetto istituzionale e i radicali cambiamenti che nella determinazione delle regole istituzionali hanno introdotto eventi di estrema rilevanza politica e normativa, quale il *referendum* abrogativo-costitutivo della legge elettorale e le riforme elettorali che ne sono derivate, e in particolare quelle sulla elezione dei sindaci e dei consigli comunali, nonchè dei consigli provinciali e dei presidenti delle giunte provinciali, e massimamente la radicale riforma dei sistemi per la elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, pongono immediati problemi e scandiscono indilazionabili urgenze di rapida riforma di alcuni istituti, a tutela della garanzia delle minoranze e più oltre, a tutela della garanzia di un corretto svolgimento del processo democratico nella vita della società politica, della società civile e della vita economica.

Il «regime consociativo» infatti, con le sue ombre e con i suoi difetti, ma anche con certi suoi meriti, combinato con il sistema elettorale proporzionale per la elezione del Parlamento, aveva approntato istituti di garanzia, naturalmente nell'ambito della forma di governo non più parlamentare, ma – per la supremazia affermatesi della «costituzione materiale» sulla costituzione formale del 1948 – ormai tipicamente «assembleare» che ha governato l'Italia sotto l'egemonia democratica se pur certo non liberal-democratica – della Democrazia cristiana e del Partito comunista italiano.

Ai problemi reali di garanzia delle regole di libertà, imparzialità, eguaglianza che le trasformazioni intervenute nella sfera civile e sociale hanno introdotto nella vita amministrativa ed economica e nel mondo della editoria e della informazione, si è risposto sommariamente e in modo non certo soddisfacente; con la creazione di «istituzioni di garanzia», cui, nel procedimento di loro costituzione e nelle regole del loro funzionamento, si sono volute assicurare condizioni di indipendenza, analoghe a quelle di alcune similari *indipendent authorities* di tipo anglosassone.

Queste condizioni di indipendenza si è ritenuto di assicurare, in materia di nomina dei membri che sono preposti al governo di queste *authorities,* attribuendo la scelta e nomina di detti membri ai Presidenti delle due Camere. Questa soluzione del delicato problema, propria del regime assembleare a conduzione consociativa, rispondeva certo al carattere appunto consociativo del regime di governo, ma alterava sia i caratteri di «istituzioni di garanzia» – che debbono esser propri, in un regime rappresentativo (anche se non più effettivamente parlamentare), dei Presidenti delle Assemblee legislative (anche per l'esser ormai esse diventate «Assemblee di governo dei partiti egemoni») –, sia i princìpi di responsabilità che avrebbero dovuto essere propri di un regime democratico e rappresentativo.

L'attribuzione infatti della competenza a nominare i *governors* di queste «Autorità» cosiddette indipendenti ai Presidenti delle due Camere, conferiva ad essi, già eletti dalle maggioranze consociative, e irrevocabili – e nonostante le alte doti morali dei Presidenti che si sono succeduti (d'altronde, il presentatore del presente disegno di legge,

è stato pur sempre Presidente del Senato secondo le regole e in forza del regime consociativo!), funzioni che per il loro contenuto venivano ad alterare le funzioni di «organi garantisti di governo» delle Assemblee, e dall'altro – per la loro irresponsabilità politica, non sorretta da una genuina posizione di effettiva indipendenza politico-istituzionale (salva la loro personale e quasi «privata» indipendenza e il loro impegno etico-politico) – infrangevano quel principio fondamentale della responsabilità politica degli atti di governo, da chiunque compiuti, che dovrebbe esser propria di un regime rappresentativo, costituito sotto la *rule of law.*

Dobbiamo peraltro ammettere che in una democrazia «incompiuta» e «protetta» quale è quella in cui abbiamo vissuto, per il mantenimento di un regime di pace civile e di buono *standard* di libertà civile (anche se poi fortemente deteriorato sul piano dell'amministrazione della giustizia, delle garanzie della *privacy* nei confronti delle varie «polizie speciali», del «giusto processo secondo il diritto») –, era soprattutto rilevante la realizzazione di una «regola di garanzia» a reciproca tutela dei due partiti egemoni, Partito comunista e Democrazia cristiana e delle «due culture e mezzo» dominanti: quella marxista, con forti accenti libertari e liberali; quella «compromissoria» del «post-azionismo» e quella gracile e timorosa del cosiddetto «cattolicesimo democratico» (che è cosa ben diversa dalla cultura cattolica dei Cotta, dei Del Noce, dei De Rosa, dei Buttiglione e, fortunatamente, di altri ancora...).

Esaurito il regime consociativo, in piena crisi la Prima Repubblica, in fase di transizione l'intero ordinamento istituzionale, restaurata la piena legittimazione di ogni forza parlamentare e politica e di ogni rappresentanza liberamente eletta dal popolo, spazzata via ogni *conventio ad escludendum* ed ogni *conventio ad consociandum,* è necessario – anche e proprio in questo regime costituzionale provvisorio cominciare a realizzare, almeno per quanto è possibile, un regime di garanzie in armonia con i princìpi della democrazia rappresentativa e della tutela effettiva della minoranza e della tutela del «diritto di governo» della maggioranza.

È ormai giunto il momento che i Presidenti delle Assemblee, proprio per il carattere maggioritario della struttura delle assemblee stesse, si ritraggano dal campo della militanza politica; anzi, ancor di più è giunto il momento che i Presidenti delle Camere, soprattutto ora che possono esser «Presidenti della» o Presidenti «di maggioranza», rientrino nei loro limiti, si disimpegnino dalla attualità politica e soprattutto dalla politica di parte, non prendano partito alcuno nella dialettica politica, si astengano da attività di partito, abbiano una sola «politica»: quella istituzionale di «governo» delle Assemblee che presiedono; che siano insomma «oratori» di una sola parte: delle Assemblee cui sono preposti nella loro unità morale e unitarietà istituzionale.

Premesso che occorre quindi trasferire ad altri organi questi poteri di nomina, si possono ipotizzare tre soluzioni:

1) attribuire detti poteri al Presidente della Repubblica, in via di iniziativa, anche se sempre con l'obbligo, perchè previsto dalla Costituzione vigente, della controfirma ministeriale. Il Capo dello Stato è, infatti, nel nostro ordinamento, specie in questo momento di gestione provvisoria delle istituzioni, il massimo organo di garanzia politica anche a motivo, e per di più ora, delle alte doti di indipendenza ed equanimità dell'attuale titolare dell'ufficio;

2) attribuire detti poteri al Governo della Repubblica, senza preventivo assenso o successiva approvazione formale del Parlamento, di fronte al quale però esso risponderebbe dell'esercizio dei poteri stessi: si privilegerebbero così i princìpi «classici» del «regime parlamentare».

3) attribuire il potere di nomina alle due Camere, con una maggioranza qualificata, che si estenda nettamente oltre quella che

formalmente può esser frutto del sistema elettorale maggioritario (due terzi o tre quinti).

Si rende quindi, ad avviso del proponente, urgente e necessario dare una nuova soluzione al problema della nomina dei *governors* delle «autorità indipendenti». Titolari del potere di nomina non possono più essere infatti (sempre che fosse conveniente che lo fossero anche nel precedente regime, ciò da cui io profondamente ho dissentito e dissento) i Presidenti delle Camere, nè disgiuntamente nè congiuntamente.

Infatti, in un Parlamento in cui le Camere sono elette con sistemi largamente maggioritari e in cui, almeno tendenzialmente e con piena legittimità da un punto di vista della legittimità democratica, si va affermando la «democrazia compiuta», i Presidenti delle due Camere potranno esser «scelti» principalmente dalla «maggioranza», se non necessariamente nella «maggioranza» – come peraltro della «maggioranza» è diritto e, al limite, anche dovere –; è quindi urgente e necessario rafforzare, anche nelle «apparenze», il ruolo di istituzione di garanzia dei Presidenti delle Camere, sottraendoli a ogni sospetto di «parzialità».

Essi quindi per motivi politici – poter essere loro «Presidenti di maggioranza» – e per motivi istituzionali – dover essere loro «istituzioni di garanzia» – (motivi concorrenti, anche se solo in apparenza contrastanti!), non debbono e non possono essere titolari di poteri di nomina, non coessenziali alle loro funzioni di «alti moderatori» delle rispettive Assemblee.

Poichè peraltro in regime democratico e rappresentativo non vi deve più essere «atto politico» senza responsabilità e quindi «nomina senza possibilità di revoca», qualunque delle tre soluzioni deve essere necessariamente integrata da meccanismi di responsabilità, che garantiscano però il massimo di indipendenza, fin quando in carica nel governo di dette *authorities.*

Questi meccanismi non possono essere basati che su deliberazioni adottate con maggioranze qualificate, integrate elettivamente dalla «sanzione» del Capo dello Stato.

Peraltro si ricordi che negli ordinamenti anglosassoni perfino i giudici (i giudici veri e cioè i magistrati che giudicano, non i «magistrati», *rectius, officers* dell'accusa, i quali sempre rispondono del loro operato), giudici che godono della massima indipendenza, addirittura anche sotto la forma della irresponsabilità giuridica (sempre civile e quindi amministrativa, spesso anche penale!), possono in casi estremi esser revocati dalle Assemblee rappresentative attraverso procedure di *impeachment* con maggioranze qualificate assai alte.

Le tre soluzioni ipotizzate corrispondono a tre forme diverse di garanzia, la prima di carattere istituzionale, e, delle altre due, la prima è di devoluzione dei poteri di nomina al Governo il quale ne risponde al Parlamento: essa è coerente alla forma classica del regime parlamentare.

In Gran Bretagna, per esempio, gli organi di amministrazione della BBC e della TV *Indipendent Authority* sono appunto nominati dal Governo, sia pure dopo consultazioni informali con l'opposizione.

La terza soluzione, invece, reca il principio della responsabilità parlamentare diretta con la devoluzione ad essa dei poteri di nomina.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Devoluzione dei poteri di nomina)

1. I poteri di nomina attribuiti ai Presidenti delle Camere dall'articolo 12, comma 2, della legge 12 giugno 1990, n. 146, e successive modificazioni, dall'articolo 10, comma 2, della legge 10 ottobre 1990, n. 287, dall'articolo 2, comma 1, della legge 25 giugno 1993, n. 206, e dall'articolo 4, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109, sono devoluti al Governo della Repubblica.

2. I poteri di cui al comma 1 sono esercitati con decreto del Presidente della Repubblica, emanato dietro deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro o con i Ministri competenti.

3. I decreti di cui al comma 2 sono immediatamente comunicati al Parlamento.

Art. 2.

(Revoca)

1. Le nomine previste dalle norme richiamate dall'articolo 1, comma 1, e disciplinate dal comma 2 del medesimo articolo, possono essere revocate dal Presidente della Repubblica dietro deliberazioni adottate dalle due Camere, disgiuntamente e successivamente, con la maggioranza dei tre quinti dei componenti di ciascuna di esse e su proposta di almeno un quinto di essi.

2. Il Presidente della Repubblica provvede alla revoca con proprio decreto, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Art. 3.

(Decadenza)

1. Le persone nominate in base alle norme richiamate nell'articolo 1, comma 1, decadono dal loro ufficio alla data di entrata in vigore della presente legge. Esse peraltro rimangono in carica, ma esclusivamente per il disbrigo degli affari correnti, fino alla nomina dei loro successori e comunque non oltre tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 4.

(Deroga alla legge 12 gennaio 1991, n. 13)

1. La firma dei decreti di cui agli articoli 1 e 2 è attribuita al Presidente della Repubblica in espressa deroga all'articolo 2 della legge 12 gennaio 1991, n. 13.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.