

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1917

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

**d'iniziativa dei senatori PASSIGLI, GUALTIERI, DUVA,
DE CAROLIS e DEBENEDETTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 DICEMBRE 1996

Modifica dell'ordinamento costituzionale

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge mira ad introdurre nel nostro ordinamento costituzionale il cosiddetto modello «semi-presidenziale», caratterizzato dall'elezione diretta con scrutinio a doppio turno del Presidente della Repubblica e dal mantenimento della forma di governo parlamentare. Il Presidente del Consiglio dei ministri, nominato dal Presidente della Repubblica, deve infatti godere della fiducia del Parlamento che viene concessa, con significativa innovazione, non all'intero Governo ma al solo Presidente del Consiglio.

Il disegno di legge prevede che al Capo dello Stato vengano sostanzialmente mantenuti gli attuali poteri, limitandone anzi il potere di scioglimento. Così configurata, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica è perfettamente compatibile col modello di governo parlamentare: il prevederne l'elezione contestuale a quella di Camera e Senato diminuisce quasi del tutto il rischio di «Governo diviso» e conseguente coabitazione, e rende assai più difficile l'elezione di figure «carismatiche» che non siano espressione della stessa maggioranza politica che esprimerà il Governo.

Per l'elezione del Parlamento si introduce esplicitamente in Costituzione il principio maggioritario con scrutinio a doppio turno, lasciando alla proporzionale la sola funzione di «diritto di tribuna».

Scopo delle modifiche costituzionali deve essere quello di agevolare il formarsi di solide ed omogenee maggioranze di governo senza cadere nelle rigidità che i sistemi presidenziali puri o l'elezione diretta del Presidente del Consiglio comporterebbero. L'importante è che la forma di governo prescelta in Costituzione e il sistema elettorale permettano il formarsi di un sistema partitico compatibile con la democrazia dell'al-

ternanza. La variabile fondamentale per il funzionamento di un sistema maggioritario è la struttura del sistema partitico, cosa che spesso sfugge ai giuristi. Occorre, in altre parole, non escludere dall'ambito dei lavori della Bicamerale il tema della legge elettorale.

Il disegno di legge opera inoltre una scelta in favore del «bicameralismo funzionale», affidando alla Camera le funzioni di indirizzo e controllo (e quindi la fiducia, e la competenza legislativa su tutta la politica di Governo), e al Senato funzioni di garanzia nelle aree di politica *by-partisan* (e quindi norme in materia di cittadinanza, giustizia penale e civile, nomine negli organismi costituzionali, eccetera). Le due Camere restano collettivamente competenti per le leggi costituzionali ed elettorali, i trattati internazionali, eccetera, e cioè per quelle decisioni la cui sostanza può influenzare l'assetto delle regioni e le loro politiche.

Al Senato viene mantenuta la dizione storica di «Senato della Repubblica»: anche negli Stati genuinamente federali, quali ad esempio gli Stati Uniti d'America, la Camera alta non è una Camera di compensazione delle entità sub-nazionali ma un organo della nazione. Del tutto incongruente sarebbe, ad esempio, affermare che i senatori «rappresentano le regioni» anziché la nazione.

L'opportunità di dare effettiva rappresentanza alle regioni in sede di Senato può essere soddisfatta in altra maniera. La scelta operata dal disegno di legge è quella di utilizzare l'elettorato passivo: metà dei seggi viene riservata a candidature provenienti dai consigli e dalle giunte regionali, superando così anche l'attuale diatriba tra giunte e consigli.

Viene così risolto il problema di mantenere un carattere di rappresentanza nazionale al Senato pur garantendone l'ancoraggio alle realtà delle regioni. La formula è limitata a metà dei seggi perchè sembra impossibile far eleggere tutti i senatori all'interno dei soli consigli e giunte regionali: occorre infatti tener conto che i consiglieri re-

gionali sono poco più di mille e cento senatori estratti dagli organi regionali costituiscono una rappresentanza molto elevata.

Il numero dei parlamentari viene ridotto a 400 per la Camera e 200 per il Senato.

Viene infine introdotta, mutuandola dalla Costituzione francese, un'importante norma di delegificazione.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE**Art. 1.**

1. L'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 56. - La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto dagli elettori che abbiano superato il diciottesimo anno di età.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni abbiano compiuto i venticinque anni di età.

Il numero dei deputati è di quattrocento, eletti in collegi uninominali secondo il principio maggioritario e con scrutinio a doppio turno.

La legge determina le specifiche modalità di elezione, e può riservare una quota non superiore al 10 per cento dei seggi alla rappresentanza proporzionale di quei raggruppamenti di candidati che abbiano conseguito un numero di seggi proporzionalmente inferiore ai voti complessivamente riportati.

La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per quattrocento e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei resti più alti».

Art. 2.

1. Il secondo e terzo comma dell'articolo 57 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Il numero dei senatori elettivi è di duecento.

Nessuna regione può avere un numero di senatori inferiore a cinque tranne il Molise che ne ha due e la Val d'Aosta che ne ha uno».

Art. 3.

1. L'articolo 58 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 58. - I senatori sono eletti a suffragio universale e diretto dagli elettori che abbiano superato il diciottesimo anno di età, in collegi uninominali secondo il principio maggioritario e con scrutinio a doppio turno.

La legge determina le specifiche modalità di elezione, riservando il 50 per cento delle candidature ai componenti le giunte e i consigli regionali.

Sono eleggibili a senatore gli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età».

Art. 4.

1. Il secondo comma dell'articolo 62 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ciascuna Camera è convocata in via ordinaria dal suo Presidente, o in via straordinaria per iniziativa del Presidente della Repubblica o di un quinto dei suoi componenti. Il Senato della Repubblica è parimenti convocato in via straordinaria quando ne facciano richiesta tanti senatori quanti rappresentano la maggioranza dei senatori eletti in almeno tre regioni».

Art. 5.

1. Il secondo comma dell'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le sedute sono pubbliche salvo i casi previsti dal Regolamento».

Art. 6.

1. All'articolo 66 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Contro la pronuncia della Camera di appartenenza o nel caso che essa non si pro-

nunci tempestivamente, è ammesso ricorso alla Corte costituzionale che delibera preliminarmente sulla ammissibilità del ricorso».

Art. 7.

1. Il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni politiche espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Fanno eccezione affermazioni lesive dell'onorabilità di persone, espresse al di fuori delle aule parlamentari e non inscindibilmente connesse alla formulazione di opinioni politiche».

Art. 8.

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - La funzione legislativa è esercitata dalle due Camere secondo le rispettive competenze.

Le due Camere approvano collettivamente le leggi costituzionali e le leggi in materia elettorale; le leggi istitutive di Ministeri, Autorità indipendenti di garanzia, ed Enti di rilevanza nazionale; e le leggi di ratifica di trattati internazionali.

La Camera dei deputati, nella sua funzione di indirizzo e controllo dell'attività di Governo, vota la fiducia al Governo; approva il bilancio dello Stato e le leggi in materia monetaria e fiscale; nonchè le leggi in tutte le altre materie di competenza dello Stato non espressamente riservate all'approvazione del Senato della Repubblica.

Il Senato della Repubblica approva le leggi in materia di cittadinanza e di stato e capacità delle persone; di giustizia penale e civile, e di ordinamento della magistratura e della funzione giurisdizionale; di difesa nazionale.

È altresì attribuita al Senato la scelta dei componenti di nomina parlamentare della Corte costituzionale, del Consiglio superiore

della magistratura e delle Autorità indipendenti di garanzia».

Art. 9.

1. Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente articolo:

«Art. 70-bis. - 1. La legge stabilisce le norme concernenti:

il godimento dei diritti politici e civili, e le garanzie fondamentali accordate ai cittadini;

gli obblighi dei cittadini in ordine alla difesa nazionale;

la cittadinanza, lo *status* e la capacità delle persone, il regime matrimoniale e della famiglia, le successioni e donazioni;

i codici civile e penale e le norme di procedura; l'amnistia e indulto; la creazione di nuovi ordini di giurisdizione, lo *status* dei magistrati e l'ordinamento giudiziario;

le entrate e le spese dello Stato; le imposte di ogni natura; il regime di emissione della moneta;

la legge elettorale per il Parlamento nazionale e le assemblee elettive regionali e locali;

la creazione di enti pubblici;

lo *status* giuridico dei funzionari civili e militari dello Stato;

la nazionalizzazione di imprese;

l'autonomia degli enti locali e le loro competenze e risorse;

l'ordinamento della pubblica istruzione;

il regime della proprietà, dei diritti reali e delle obbligazioni civili e commerciali;

il lavoro e la sicurezza sociale.

Le materie diverse da quelle riservate alla legge hanno carattere regolamentare. I testi di legge che disciplinano tali materie possono essere modificati mediante decreto».

Art. 10.

1. Il primo comma dell'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere nel-

le materie di rispettiva competenza, ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale».

2. Il secondo comma dell'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta, da parte di almeno centomila elettori, di un progetto redatto in articoli, sul quale le Camere o la Camera competente si pronunciano entro diciotto mesi».

Art. 11.

1. Il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se le Camere, o la Camera competente, a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiarano l'urgenza, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

Art. 12.

1. Il secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se le Camere, o la Camera competente, approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».

2. All'articolo 74 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Entro un mese dall'approvazione una legge può essere deferita alla Corte costituzionale da un quinto dei deputati o dei senatori. La Corte si pronuncia entro quindici giorni».

Art. 13.

1. Il secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Quando, in casi straordinari di necessità e di urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere, o

alla Camera competente, che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni».

Art. 14.

1. L'articolo 78 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 78. - Le Camere, riunite in seduta congiunta, deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari».

Art. 15.

1. Il primo comma dell'articolo 81 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«La Camera dei deputati approva ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo».

Art. 16.

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

«Art. 83. - Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto dagli elettori che abbiano superato il diciottesimo anno di età.

È eleggibile ogni cittadino che abbia compiuto il quarantesimo anno di età e abbia il godimento dei diritti civili e politici. La legge determina le modalità di presentazione delle candidature.

È eletto il candidato che riporti la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Nel caso che nessun candidato riporti tale maggioranza si procederà ad una votazione di ballottaggio tra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti nella seconda domenica successiva alla prima votazione».

Art. 17.

1. L'articolo 84 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 84. - Il Presidente della Repubblica dura in carica cinque anni, e può essere rieletto solamente una seconda volta.

L'ufficio di Presidente della Repubblica è incompatibile con qualsiasi altra carica.

L'assegno e la dotazione del Presidente sono determinati per legge».

Art. 18.

1. L'articolo 85 della Costituzione è abrogato.

Art. 19.

1. L'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 86. - Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso in cui egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati convoca entro quindici giorni in seduta comune il Parlamento e i delegati regionali per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica che durerà in carica solamente per la durata della legislatura, al termine della quale si procederà all'elezione di un nuovo Presidente della Repubblica secondo il dettato dell'articolo 83.

Se le Camere sono sciolte o manca meno di un anno alla loro cessazione, le funzioni del Presidente della Repubblica sono esercitate dal Presidente del Senato».

Art. 20.

1. Il quarto comma dell'articolo 87 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Autorizza la presentazione alle Camere dei disegni di legge di iniziativa del governo

dopo averne verificato la rispondenza alla prescrizione dell'articolo 81, ultimo comma».

2. Il quinto comma dell'articolo 87 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. Può rinviare al Consiglio dei ministri i decreti aventi valore di legge ed i regolamenti governativi con richiesta motivata di nuova deliberazione».

3. Dopo il sesto comma dell'articolo 87 della Costituzione è inserito il seguente:

«Nomina o partecipa alla nomina delle Autorità di garanzia di rilievo nazionale con le modalità stabilite dalla legge».

Art. 21.

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

«Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Tale facoltà può essere esercitata una sola volta nel corso del mandato presidenziale.

Se tale facoltà è esercitata nell'ultimo anno del mandato presidenziale, si procede contestualmente alla elezione delle Camere e alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica».

Art. 22.

1. All'articolo 89 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Fanno eccezione alle disposizioni di cui sopra i messaggi alle Camere, il rinvio al Consiglio dei ministri dei decreti aventi valore di legge e dei regolamenti governativi, nonché la nomina di componenti di organi costituzionali, del Consiglio superiore della magistratura o delle Autorità di garanzia non dipendenti dal Governo».

Art. 23.

1. Il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i Ministri».

Art. 24.

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

«Il Presidente del Consiglio dei ministri deve avere la fiducia della Camera dei deputati.

La Camera accorda o revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale. Entro dieci giorni dalla sua formazione il Presidente del Consiglio dei ministri si presenta alla Camera per ottenerne la fiducia. Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione.

L'eventuale voto di sfiducia della Camera nei confronti di un singolo Ministro comporta obbligo di dimissioni solo per tale Ministro».