

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 1995

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori FISICHELLA, MACERATINI e LISI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1997

Modifica del Titolo II e del Titolo III, sezione prima,
della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. - Le recenti esperienze politiche hanno ancora una volta sottolineato che nei tempi immediati l'«Esecutivo» costituisce il problema centrale della politica italiana.

Quattro sono gli obiettivi fondamentali che una riforma di tale segmento portante di ogni impianto istituzionale democratico nella società contemporanea deve perseguire. Oggi la democrazia italiana - ma non soltanto essa, del resto - deve vedersela con le seguenti distorsioni e disfunzioni principali. In primo luogo, c'è una pubblica amministrazione nella quale le interferenze clientelari, assistenziali, partitocratiche e sindacatocratiche, sviluppatasi specie nel corso degli ultimi decenni, hanno vulnerato spesso pesantemente i criteri meritocratici di reclutamento, selezione e promozione, le caratteristiche di neutralità, efficienza ed efficacia, il riferimento all'interesse dello Stato e della generalità nella sua prevalenza rispetto ai particolarismi. In tali condizioni, nessuna effettiva riduzione del debito pubblico può assumere andamento e consistenza strutturali, nessun reale decentramento organizzativo e funzionale può avere successo, se non si invertano le tendenze negative operanti nella pubblica amministrazione: tra l'altro, quando si parla di federalismo (quasi mai fornendo una spiegazione di cosa si tratta) si dovrebbe riflettere sulla circostanza che qualunque reale prospettiva federalista sarebbe destinata al più penoso insuccesso senza una preventiva modificazione del comportamento amministrativo pubblico e delle relative modalità organizzative.

In secondo luogo, vi è quella che, riassuntivamente, possiamo definire la «sfida oligarchica». In tutte le democrazie di massa, per ragioni che sono state esplorate da una ormai imponente letteratura scientifica, tendono a presentarsi e a crescere robuste

spinte alla concentrazione potestativa in (relativamente) piccoli nuclei di persone. Nascono e agiscono perciò oligarchie tecnocratiche, burocratiche, partitocratiche, sindacatocratiche, economiche, finanziarie, giudiziarie, massmediali, talora prevalendo le une talora le altre, talora in reciproco conflitto talora in combinazione reciproca. Se spinta oltre certi limiti qualitativi e quantitativi, l'influenza delle oligarchie tende a ridimensionare, e al limite persino a svuotare, i meccanismi cruciali della democrazia politica, lasciandola permanere soltanto come una facciata, come un guscio vuoto.

In terzo luogo, è rilevante il tema della produzione legislativa. Rotti ormai da un pezzo gli argini della tradizionale tripartizione tra potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario, si assiste con frequenza preoccupante ad una gara scomposta di proliferazione metastatica della legislazione. L'elefantiasi legislativa è ormai una camicia di Nesso che paralizza l'amministrazione pubblica, ai suoi diversi livelli e articolazioni, e imprigiona la società civile. La radicale incertezza del diritto - come prodotto della pletoricità, contraddittorietà, oscurità delle leggi, oltre che come esito di un'azione non sempre equilibrata delle magistrature ordinaria, amministrativa e contabile - segnala e insieme esprime una caduta verticale della civiltà giuridica del nostro Paese (anche se non soltanto di esso).

Infine, quarto punto, vi è la questione politica della omogeneità delle maggioranze governative. Le vicende della dodicesima legislatura sono emblematiche di quanto risulti destabilizzante il comportamento di forze politiche che, specie in regime maggioritario, abbandonano lo schieramento con il quale hanno affrontato la competizione elettorale, dando luogo a una puntuale, perversa asimmetria tra orientamenti

dell'opinione pubblica e composizione delle Assemblee parlamentari.

Perchè l'Esecutivo e il suo profilo organizzativo sono molto importanti per affrontare adeguatamente e con prospettive di successo i quattro nodi cruciali sopra succintamente ricordati? Maurice Duverger, nella sua opera sulla «monarchia repubblicana» (ma anche altrove), ha messo persuasivamente in evidenza che le Camere rappresentative sono comparativamente poco adatte, per una molteplicità di ragioni, a contenere le spinte, le pressioni e le suggestioni dei gruppi e degli interessi oligarchici. In effetti, il vero compito insostituibile della rappresentanza politica è il controllo politico sul Governo e sulle sue iniziative. Questa, che si esplica altresì mediante l'enunciazione di indirizzi politici generali, è la funzione *sine qua non* delle Assemblee rappresentative, e tale ruolo può e deve essere garantito e assicurato. Molto meno robusta, viceversa, è la loro capacità di resistenza agli stimoli provenienti dai circoli oligarchici, nelle loro diverse varietà, e tale fragilità cresce quanto più le Assemblee svolgono un ufficio governante e legiferante e quanto più trascurano la funzione di controllo politico.

Circa il processo di produzione legislativa, se è vero che nessuno è senza peccati (né il Governo con la sua massa di decreti legge, né le burocrazie con le loro interferenze, né i gruppi di pressione con le loro iniziative, né l'ordine giudiziario con le sue esuberanze surrogatorie), è però altrettanto vero che nell'*iter* legislativo il passaggio parlamentare conferisce assai spesso al prodotto normativo un profilo «variopinto», per la spinta ad immettere nei testi di legge, di qualunque provenienza, articoli e commi ispirati a plurimi interessi, sollecitazioni, preoccupazioni, senza molto badare a quanto ne consegue in punto di contraddittorietà, oscurità e quindi sostanziale inapplicabilità o distorta applicabilità. Qui il bicameralismo, che pure ha e mantiene una sua giustificazione funzionale se opportunamente regolato e iscritto in un diverso quadro normativo complessivo, ha contribuito ad appesantire procedure e contenuti, du-

plicando l'*iter* parlamentare delle leggi e aggravandone non di rado le incertezze interne.

Bastano questi due soli richiami - alla capacità di contenimento delle pressioni oligarchiche e al processo di produzione legislativa - per spostare l'attenzione sul ruolo dell'Esecutivo. E, in questa sede, per le necessità e per le caratteristiche del «caso italiano», la soluzione più pertinente appare essere l'elezione popolare immediata di un Primo ministro nel contesto del cosiddetto «governo di legislatura». Si è talvolta obiettato che questo tipo di impianto istituzionale ha di fatto applicazioni quasi inesistenti, avendolo introdotto, e solo recentemente, con legge «fondamentale» del 19 marzo 1992, lo Stato di Israele (ove peraltro opera in condizioni assai diverse, ad esempio in punto di sistema elettorale, rispetto al «caso italiano»). È vero, ma è anche vero che i disegni istituzionali alternativi di organizzazione del potere esecutivo hanno dato luogo, in sede di applicazione, a inconvenienti di rilievo, che perciò occorre evitare nel momento in cui si affronta *ex novo* l'argomento.

In breve, il progetto che qui si formula prevede l'elezione popolare del Primo ministro (e del suo Vice) in contemporanea con l'elezione della rappresentanza politica. Inoltre, per mantenere il rapporto tra Esecutivo e Assemblee politiche all'interno di un sistema di controllo politico anche formalmente previsto e codificato, mentre viene soppresso - come necessaria conseguenza dell'elezione diretta popolare del Primo ministro - l'istituto della fiducia preventiva, viene conservato l'istituto della sfiducia parlamentare, nel senso che, ove in corso di legislatura il Parlamento lo ritenga necessario, può bocciare il Governo interrompendo il circuito fiduciario. Tuttavia, quando ciò avviene, insieme al Primo ministro e al suo Governo decadono anche le Camere, e si fa luogo automaticamente a nuove elezioni generali, sia per designare il *premier* sia per rinnovare il Parlamento. Ciò serve a garantire tanto la governabilità quanto un atteggiamento responsabile del Parlamento, il quale sa di dover mettere nel conto il costo

del suo scioglimento. Proprio in questa prospettiva viene proposto che sulla mozione di sfiducia si pronunci il Parlamento in seduta comune.

Al contrario di quanto prevedeva un progetto presentato nel 1983 dai giuristi del Gruppo di Milano coordinato da Gianfranco Miglio, non si giudica opportuno, date le caratteristiche del sistema partitico quali sono attualmente e quali risultano ragionevolmente prevedibili per un tempo ancora abbastanza esteso, il criterio della cosiddetta «scelta costruttiva». In breve, tale criterio prevede che il voto di sfiducia sia condizionato ferreamente ad una scelta costruttiva, «sulla quale pure dovrà aggregarsi la maggioranza assoluta» del Parlamento: questo, votando la sfiducia, «dovrà indicare cioè un candidato da contrapporre, nell'eventuale susseguente elezione, al Primo ministro che fosse colpito dal voto di sfiducia».

L'elezione popolare in contemporanea del Primo ministro e del Parlamento, nonché la loro durata uguale e per l'intera legislatura, costituiscono una condizione positiva almeno ai seguenti effetti. Il Governo ha legittimità e stabilità sufficienti: primo, per mantenere i gruppi oligarchici entro i loro limiti «fisiologici», facendo prevalere le istanze generalistiche sulle spinte particolaristiche; secondo, per avviare e proseguire un vasto e approfondito lavoro sia di delegificazione sia di codificazione organica e di produzione ordinata nelle diverse materie legislative; terzo, per impostare e sviluppare una profonda riforma della pubblica amministrazione anche come contributo a quella riduzione strutturale e progressiva del debito pubblico che è essenziale per restituire capacità espansiva all'intero sistema economico; quarto, per conferire e mantenere omogeneità politica e programmatica alle maggioranze parlamentari di volta in volta prodotte dal voto popolare.

Inoltre, l'elezione diretta del Primo ministro nella cornice del «governo di legislatura» offre l'opportunità di evitare quei gravi inconvenienti che caratterizzano altre forme istituzionali pure spesso richiamate in sede di dibattito costituzionale. Così, il fatto che il voto per il capo del Governo e per le

Camere avvenga in contemporanea evita con alta probabilità la cosiddetta «coabitazione», cioè il fenomeno, verificatosi in Francia, di un Presidente della Repubblica espresso da uno schieramento politico e di una maggioranza parlamentare riferibile allo schieramento politico alternativo, con tutti i problemi appunto di una accidentata convivenza: quando si vota nello stesso giorno e quindi nelle stesse condizioni politiche, viceversa, è molto difficile che l'elettorato si orienti in maniera divergente nel designare il responsabile dell'Esecutivo e le Assemblee rappresentative.

Ancora, il presidenzialismo americano, con la sua rigida divisione dei poteri, costituisce più spesso di quanto si creda una risposta discutibile alla duplice domanda di governabilità e di controllo politico. In quel grande paese, ove è in corso una interessante riflessione sull'assetto costituzionale presidenziale, tende piuttosto a verificarsi, infatti, una oscillazione tra fasi ove la centralità della presidenza mortifica il controllo, fasi ove accade il contrario (con atteggiamenti di prevaricazione del Congresso ai danni dell'Esecutivo), fasi di stallo tra presidenza e rappresentanza politica, con esiti paralizzanti sotto il profilo decisionale.

In sintesi, il disegno del «governo di legislatura», che come proposta teorica ha ormai una lunga elaborazione, specie nella dottrina francese, appare per più profili idoneo alle esigenze di risistemazione istituzionale della nostra vita pubblica.

Cosa fare quanto al ruolo e alle modalità di elezione del Presidente della Repubblica? Nel momento in cui si conferisce al popolo la funzione di elezione del Primo ministro, non ci sono controindicazioni all'elezione del Capo dello Stato secondo le modalità ora vigenti, peraltro con un significativo allargamento del corpo elettorale, che tenga maggiormente conto del ruolo delle Regioni e degli enti locali e con il mantenimento per tutte le votazioni del *quorum* di due terzi, in maniera da accentuare il ruolo di garanzia e da rendere partecipi dell'elezione anche le opposizioni. In tal modo, il Parlamento ha questo ulteriore elemento di garanzia, insieme al vincolo fiduciario che ri-

mane. Contemporaneamente, il conferimento immediato al corpo elettorale delle elezioni del *premier* sottrae a rischi di discrezionalità la designazione del Presidente del Consiglio. Sicchè il Capo dello Stato può rappresentare al meglio quella unità simbolica della nazione, quella imparzialità, quell'equilibrio tra le parti politiche e sociali che sono la sua più autentica giustificazione. Proprio in considerazione dell'accen-

tuato ruolo di garanzia che la riforma assegna al Capo dello Stato viene allo stesso, che continua a presiedere il Consiglio superiore della magistratura ed il Consiglio supremo di difesa, attribuita la nuova funzione di nominare i titolari delle autorità di garanzia nei campi che il Parlamento individuerà come cruciali per il corretto funzionamento di una democrazia operante nella società contemporanea.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il titolo secondo e la sezione prima del titolo terzo della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«TITOLO II

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Art. 83.

Il Presidente della Repubblica è eletto dal Parlamento in seduta comune dei suoi membri integrato come indicato nel comma successivo.

All'elezione partecipano:

a) i presidenti delle Giunte regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano;

b) i presidenti dei Consigli regionali e i presidenti dei Consigli provinciali di Trento e Bolzano;

c) tre delegati per ogni Regione eletti dal Consiglio regionale in modo che sia assicurata la rappresentanza delle minoranze. La Valle d'Aosta ha un solo delegato;

d) i presidenti delle province;

e) i sindaci dei comuni capoluoghi di provincia.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dell'Assemblea.

Art. 84.

Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto cinquanta anni di età e goda dei diritti civili e politici.

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

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

Art. 85.

Il Presidente della Repubblica è eletto per sei anni.

Trenta giorni prima che scada il termine, il Presidente della Camera dei deputati convoca in seduta comune il Parlamento e gli altri elettori di cui al secondo comma dell'articolo 83, per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica.

Se le Camere sono sciolte, o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, la elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove. Nel frattempo sono prorogati i poteri del Presidente in carica.

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 indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

Art. 87.

Il Presidente della Repubblica è il capo dello Stato e rappresenta l'unità nazionale.

Può inviare messaggi alle Camere.

Indice le elezioni delle nuove Camere al termine della legislatura e negli altri casi previsti dalla Costituzione e fissa la data della prima riunione.

Promulga le leggi.

Indice *referendum* popolare nei casi previsti dalla Costituzione.

Nomina i funzionari dello Stato e i titolari delle autorità di garanzia nei casi indicati dalla legge.

Accredita e riceve i rappresentanti diplomatici, ratifica i trattati internazionali, previa, quando occorra, l'autorizzazione delle Camere.

Ha il comando delle Forze armate, presiede il Consiglio supremo di difesa costituito secondo la legge, dichiara lo stato di guerra deliberato dalle Camere.

Presiede il Consiglio superiore della magistratura.

Può concedere grazia e commutare le pene.

Conferisce le onorificenze della Repubblica.

Art. 88.

Nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dal Primo ministro, che se ne assume la responsabilità.

Il Presidente della Repubblica non è responsabile degli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

In tali casi è messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune a maggioranza assoluta dei suoi membri.

Art. 89.

Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.

TITOLO III.
L'ESECUTIVO

SEZIONE I:

IL PRIMO MINISTRO E IL VICE PRIMO MINISTRO

Art. 90.

Il Primo ministro è eletto a suffragio universale diretto dagli elettori che hanno raggiunto la maggiore età, secondo procedure stabilite dalla legge.

L'elezione del Primo ministro avviene a maggioranza dei voti validi, congiuntamente all'elezione dei membri del Parlamento. Spetta alle Sezioni unite della Corte di cassazione la verifica e la proclamazione del risultato elettorale.

Ciascun candidato alla carica di Primo ministro indica, al momento della presentazione della propria candidatura, il nominativo del candidato da lui designato alla carica di Vice Primo ministro. L'elezione del Vice Primo ministro avviene congiuntamente con quella del Primo ministro e con analoghe procedure.

Sono eleggibili a Primo ministro ed a Vice Primo ministro gli elettori che hanno i requisiti per essere eletti deputati.

Art. 91.

Il Primo ministro è eletto per cinque anni.

Un quarto dei componenti di ciascuna Camera può presentare una motivata mozione di sfiducia al Primo ministro. Essa è votata per appello nominale dal Parlamento riunito in seduta comune e non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla sua presentazione; se approvata dalla maggioranza assoluta degli aventi diritto, comporta l'obbligo per il Primo ministro di dimettersi e per il Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere e di indire entro settanta giorni le elezioni del nuovo Primo ministro e delle nuove Camere. In que-

sto caso il Primo ministro e l'Esecutivo da lui nominato restano in carica esclusivamente per il disbrigo degli affari correnti fino al giuramento del nuovo Primo ministro.

Nel caso di decesso o di accertato impedimento fisico che gli renda durevolmente impossibile l'esercizio delle sue funzioni, al Primo ministro subentra il Vice Primo ministro, che procede alla nomina di un nuovo Vice Primo ministro. In ogni altro caso di cessazione dall'incarico del Primo ministro, il Presidente della Repubblica deve sciogliere le Camere ed indire nuove elezioni per il rinnovo delle Camere stesse e per l'elezione del Primo ministro.

Nel caso di decesso, di impedimento fisico a svolgere durevolmente le funzioni, o di dimissioni del Vice Primo ministro, il Primo ministro nomina un nuovo Vice Primo ministro.

Il Vice Primo ministro che non sia stato eletto a suffragio universale diretto non può succedere nella carica di Primo ministro. In tal caso si procede allo scioglimento delle Camere ed a nuove elezioni sia del Primo ministro sia delle Camere.

Art. 92.

Il Primo ministro, all'atto di assumere le funzioni, giura davanti al Parlamento in seduta comune.

Il Vice Primo ministro, all'atto di assumere le funzioni, giura nelle mani del Primo ministro.

Art. 93.

Spettano al Primo ministro le funzioni di indirizzo politico e di alta amministrazione proprie dell'Esecutivo. Egli dirige la politica generale dell'Esecutivo e ne è responsabile. Presenta, da solo o congiuntamente ai Ministri proponenti, i disegni di legge di iniziativa dell'Esecutivo. Emanava i decreti aventi valore di legge ed i regolamenti. Presiede il Consiglio dei Ministri e nomina e revoca i Ministri ed i sottosegretari di Stato.

SEZIONE I-bis:

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI E I MINISTRI

Art. 94.

I Ministri e i sottosegretari di Stato, prima di assumere le funzioni, prestano giuramento nelle mani del Primo ministro.

Il Primo ministro, il Vice Primo ministro e i Ministri compongono il Consiglio dei Ministri.

Il Consiglio dei Ministri, in caso di assenza del Primo ministro, è presieduto dal Vice Primo ministro.

Il Primo ministro e i Ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei Ministri. I Ministri sono responsabili individualmente degli atti dei loro dicasteri.

L'ordinamento e le attribuzioni dell'ufficio del Primo ministro, del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri sono stabiliti con legge.

Art. 95.

Il Primo ministro, il Vice Primo ministro e i Ministri, anche se cessati dalla carica, sono sottoposti, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati, secondo le norme stabilite con legge costituzionale».

