SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

N. 1898

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori NANIA, BALBONI, BATTAGLIA Antonio, BEVILACQUA, BOBBIO Luigi, BONATESTA, BONGIORNO, BUCCIERO, CARUSO Antonino, COLLINO, CONSOLO, COZZOLINO, CURTO, DANIELI Paolo, DE CORATO, DELOGU, DEMASI, FLORINO, GRILLOTTI, KAPPLER, MAGNALBÒ, MANTICA, MASSUCCO, MEDURI, MENARDI, MUGNAI, MULAS, PACE, PALOMBO, PEDRIZZI, PELLICINI, RAGNO, SALERNO, SEMERARO, SERVELLO, SILIQUINI, SPECCHIA, TATÒ, TOFANI, ULIVI, VALDITARA e ZAPPACOSTA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 2002

Modifica degli articoli 55, 70, 71, 72, 76, 77, 83, 84, 85, 86, 87, 92 e 94 della Costituzione

---

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1300)

ONOREVOLI SENATORI. – Secondo i proponenti, in ordine di priorità e di importanza fra le riforme istituzionali si colloca al primo punto la riforma dei titoli dell'attuale Costituzione riguardanti il Presidente della Repubblica e, come conseguenza di questa riforma – che riteniamo il *pivot* del sistema istituzionale – il Parlamento in entrambe le sezioni I (Le Camere) e II (La formazione delle leggi), nonché il Governo.

La riforma di questi titoli dovrà dare all'Italia gli strumenti per una «democrazia governante», la quale si realizza attraverso un equilibrio di potere fra «Governo che fa» e Assemblea parlamentare che controlla e stimola.

Se esaminiamo l'evoluzione reale del nostro sistema politico-parlamentare durante la prima Repubblica essa non è caratterizzata dal rafforzamento del potere di iniziativa legislativa e di controllo del Parlamento, bensì da un dislocamento di tale potere dalle Assemblee parlamentari alle segreterie dei partiti. E quando è sembrato che il Parlamento assumesse i suoi poteri costituzionali si sono di fatto realizzate due altre deviazioni: una in senso consociativo ed assembleare, che ha ridotto al massimo la vitale dialettica fra una maggioranza di governo ed opposizione; l'altra relativa all'accresciuto potere legislativo del Governo attraverso la decretazione d'urgenza.

Questo potere è stato basato sullo snaturamento pressoché totale dell'articolo 77 della Costituzione che pone limiti costituzionali inderogabili, teoricamente, ma di fatto superati attraverso la reiterazione, divenuta specialmente negli ultimi 15 anni il più ordinario strumento legislativo. C'è voluta una sentenza della Corte costituzionale, arrivata troppo in ritardo, per mettere fine alla reiterazione dei decreti che tanto hanno contribuito all'ipertrofia della nostra legislazione. Per contro, nell'opinione pubblica si è andata sempre più rafforzando l'idea del presidenzialismo, come potere di prendere decisioni anche legislative più rapide, e come forma di governo più efficiente.

La legge elettorale del 1993 ha avviato un processo di bipolarizzazione del corpo elettorale che si è andato radicando nella volontà di avere anche in Italia un sistema politico che vede il *leader* della coalizione di maggioranza identificabile nel capo dell'esecutivo e il *leader* della minoranza identificabile nel capo dell'opposizione.

Nel dibattito sulle riforme istituzionali si sta registrando che le parti politiche e parlamentari più legate al mito della intoccabilità della Costituzione sono favorevoli soltanto a ritocchi parziali, specialmente per la forma di governo. «Quando si sente dire – ha affermato alla Camera dei deputati, il 22 gennaio 1997, l'onorevole Gianfranco Fini nella dichiarazione di voto favorevole sul progetto di legge costituzionale istitutivo della Commissione bicamerale – che non si tratta di sancire il passaggio dalla prima alla seconda Repubblica, ma tutt'al più, giocando con le parole, ma non tanto, di sancire il passaggio tra il primo e il secondo tempo della Repubblica; quando sentiamo negare quella che è un'evidenza palmare agli occhi di tutti, vale a dire che oggi l'assetto politico, economico, sociale, istituzionale dell'Italia non è quello del 1946; quando in qualche modo si ha l'inconscia tentazione di negare che è cambiato tutto nel mondo e quindi anche in Italia rispetto al momento in cui fu redatta la Costituzione; quando vediamo una evidente volontà non già di cambiare ma tutt'al più di ritoccare, forse commettiamo l'errore

di fare un malevolo processo alle intenzioni».

Siamo convinti che ciò non sia.

Ma perché questo processo alle intenzioni sia veramente solo una «malizia» occorre presentare per la Commissione bicamerale proposte di revisioni costituzionali «radicali», che sanciscano davvero un cambiamento istituzionale, del tipo di quello che in Francia il presidente Charles De Gaulle ebbe il coraggio nel 1958 di presentare all'Assemblea nazionale e di fare ratificare, dal voto dei suoi connazionali, in pochissimi mesi.

Anzi noi, per i ritardi che abbiamo accumulato, vogliamo saltare a pié pari quel «primo tempo francese» che per il passaggio dall'assemblearismo parlamentare (che aveva fatto come in Italia un'ecatombe di governi) al «presidenzialismo» adottò per l'elezione del Presidente della Repubblica il sistema di un vasto collegio di «grandi elettori»; sistema peraltro che, sempre per l'intuizione di De Gaulle, dopo pochi anni lasciava il posto al voto universale e diretto per l'elezione del Presidente della Repubblica.

C'è anche chi pensa che sarebbe stato forse ancora più utile per un passaggio segnato da una maggiore discontinuità istituzionale fra la prima e la seconda Repubblica adottare il sistema presidenziale che vige da due secoli negli Stati Uniti e che – come scrive Giovanni Sartori – è stato adottato da tutti i Paesi (venti e passa) del Sud America.

Ma noi ci riteniamo soddisfatti per ora dal modello francese che consente – attraverso la nomina del Primo ministro – l'esecutore per così dire tecnico delle massime decisioni politiche del Presidente e di quelle legislative dell'Assemblea nazionale – l'assimilazione del semipresidenzialismo ai sistemi del presidenzialismo.

Quello che per noi è importante è che la fonte del potere, tanto del Presidente della Repubblica quanto del Parlamento, sia il popolo, soggetto primario ed insostituibile della democrazia.

Quello che viene definito «semipresidenzialismo alla francese» ha dato buona prova in Francia. Colui che finora più a lungo, per 14 anni, è stato Presidente della V Repubblica, il socialista François Mitterrand, non ha minimamente pensato di modificare l'assetto costituzionale presidenzialista: lo ha fatto transitare, senza scossoni, attraverso le prove della coabitazione fra maggioranza parlamentare e maggioranza che aveva eletto il Presidente della Repubblica, di diverso orientamento partitico, dando alla Francia governi stabili (molto più stabili di tutti i governi parlamentari «puri» che la Francia aveva avuto), semmai più pronti a collaborare con l'Assemblea nazionale, la quale a sua volta ha abbandonato o attenuato il «potere» di porsi come principale obiettivo quello di essere «*killer* dei governi», per diventare efficace componente di una «democrazia governante», con la garanzia che una doppia elezione diretta – del Presidente della Repubblica e dei membri del Parlamento – dà agli elettori il potere di alternare destra e sinistra e il diritto, in una doppia elezione diretta, di scegliere fra linee politiche, programmi e candidati alternativi.

Certamente, tanto il presidenzialismo quanto il parlamentarismo, soprattutto nella loro forma pura, lasciano a desiderare.

Il nostro sistema sconta ancora oggi i difetti del parlamentarismo, che da noi ha conosciuto entrambe le patologie, cioè l'assemblearismo e il consociativismo. Dei due mali non si sa quale sia il peggiore: certo entrambi escludono il coinvolgimento costante del popolo, anche attraverso i mezzi di informazione, portati specialmente nel consociativismo a omologarsi al sistema di potere, invece di esserne la coscienza critica.

Anche un presidente eletto, che si trova a dovere fare i conti con una maggioranza parlamentare di colore politico diverso, non si trasforma, come dice Sartori giustamente, in un re di coppe. Infatti continua a contare

su una propria legittimazione diretta e sulle prerogative che gli sono accordate dalla Costituzione (e non dalla prassi): prerogative che quando abbiano poteri governanti sono maggiori di quelle attribuite ai presidenti eletti dal Parlamento e anche a quelli eletti dal popolo (come in Austria e in Portogallo), ma privi di prerogative governanti costituzionalmente garantite.

Un'elezione diretta con limitati poteri coltiva in buona sostanza l'illusione che si tratti di un mandato diretto dato dal popolo; un'illusione che non può appagarsi soltanto con l'idea di avere alla guida dello Stato un garante dei superiori interessi della Nazione e *super partes.*

Questa illusione è stata coltivata anche da noi quando abbiamo avuto Presidenti della Repubblica che hanno assunto atteggiamenti da eletti dal popolo; di fatto però questi atteggiamenti o hanno dovuto forzare il dettato costituzionale entrando in rotta di collisione con una parte talvolta addirittura maggioritaria del paese; o, invece, quando avrebbero voluto interpretare le aspirazioni, specialmente in tema di grandi riforme, si sono trovati senza strumenti costituzionali per fare diventare realtà le speranze e sono stati da una parte stessa del Parlamento e delle forze politiche considerati pericolosi sostenitori di «derive plebiscitarie». È dunque indispensabile che la nuova seconda parte della Costituzione sia diversa da quella vigente la cui sinteticità da un lato e genericità dall'altro circa i poteri del Capo dello Stato, sono state riempite dalla prassi che, volta a volta, ha fatto oscillare il nostro Presidente o verso la sponda del «presidenzialismo» governante, o verso quella del parlamentarismo e del consociativismo senza però gli strumenti costituzionali per esercitare legittimamente l'uno o l'altro dei due ruoli. Noi, con la nostra proposta, vogliamo dare un ruolo costituzionale e politico preciso e inequivocabile al Presidente della Repubblica, «supremo garante del rispetto della Costituzione» e che «assicura il regolare funzionamento dei pubblici poteri e la continuità dello Stato».

La nostra proposta è per il sistema del «semipresidenzialismo alla francese», perché sulla base dell'esperienza fatta, la vicina Repubblica, per molte ragioni, ci può offrire, pur con tutti gli adattamenti derivati dalla nostra cultura, dalla nostra tradizione, l'esempio di un'istituzione che assicura le basi di una «democrazia governante» e, nel contempo, di una più rigorosa tutela dei diritti dell'opposizione, che del resto noi vogliamo rafforzati, come si dimostra in un altro nostro disegno di legge costituzionale, riguardante lo statuto stesso dell'opposizione. Questa proposta ha un carattere «aperto»; si dirà giustamente che tutte le proposte sono «aperte», ma noi vogliamo rafforzare questa caratteristica, nel senso che ciò che più accoglieremo con favore sarà ogni contributo dei colleghi che sono d'accordo con noi sul dove collocare – come ha detto l'ex Presidente della Repubblica senatore Cossiga – il baricentro della sovranità popolare. Noi crediamo con questa proposta di avere trovato tale baricentro nella triangolazione: Corpo elettorale – Presidente della Repubblica – Parlamento. È noto che per dare più autorità al lavoro dei parlamentari, che preparano le nuove regole democratiche di convivenza di tutti i componenti della nostra comunità nazionale per il terzo millennio, noi volevamo che questo cruciale impegno della nostra storia fosse preceduto da una consultazione popolare che indicasse all'Assemblea costituente i muri maestri della nuova casa comune di tutti gli italiani.

Noi ci auguriamo che la ratifica – che avverrà attraverso un *referendum* confermativo – abbia come oggetto l'impronta presidenzialista di questa nostra proposta.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

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

«Art. 83. – Il Presidente della Repubblica è il supremo garante del rispetto della Costituzione e assicura il regolare funzionamento dei pubblici poteri e la continuità dello Stato.

È il garante dell'indipendenza nazionale, dell'integrità del territorio e del rispetto dei trattati».

Art. 2.

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

«Art. 84. – Può essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che 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 con legge».

Art. 3.

1. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 85. – Il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni a suffragio universale diretto. Può essere rieletto una sola volta.

Il Presidente della Repubblica è eletto a maggioranza assoluta dei voti espressi. Se tale maggioranza non è stata ottenuta al primo scrutinio si procede ad un secondo turno la seconda domenica successiva. Al se-

condo turno possono presentarsi soltanto i due candidati che hanno ottenuto al primo turno il maggior numero di voti.

L'elezione del nuovo Presidente ha luogo tra il quarantesimo e il ventesimo giorno prima della scadenza del mandato del Presidente in carica.

Ogni candidato alle elezioni per la Presidenza della Repubblica nomina un candidato alla vicepresidenza.

Le modalità di elezione del vicepresidente sono identiche a quelle per l'elezione del Presidente».

Art. 4.

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

«Art. 92. – Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e lo revoca su presentazione delle dimissioni del Governo.

Su proposta del Primo Ministro nomina gli altri membri del Governo e li revoca.

Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri».

Art. 5.

1. L'articolo 87 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 87. – Il Presidente della Repubblica promulga le leggi entro quindici giorni dalla tramissione al Governo della legge definitivamente approvata. Può, prima della scadenza di tale termine, chiedere al Parlamento una nuova deliberazione sulla legge o su alcuni suoi articoli. La nuova deliberazione non può essere rifiutata.

Il Presidente della Repubblica, su proposta del Governo durante le sessioni, o su proposta congiunta delle due Assemblee, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale*, può sottoporre a *referendum* ogni progetto di legge concernente l'organizzazione dei pubblici poteri, o

di autorizzazione alla ratifica di un trattato che, senza essere contrario alla Costituzione, ha, comunque, incidenza sul funzionamento delle istituzioni.

Se il *referendum* è favorevole all'adozione del progetto, il Presidente della Repubblica promulga la legge nel termine previsto dal primo comma. Il Presidente della Repubblica può, sentito il Primo Ministro e i Presidenti delle due Camere, sciogliere il Parlamento.

Il Parlamento è convocato di diritto il secondo giovedì successivo alla elezione. Se la convocazione cade in un periodo diverso da quelli previsti per le sessioni ordinarie, ha luogo di diritto una sessione della durata di quindici giorni.

Non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante i due anni che seguono le elezioni.

Il Presidente della Repubblica firma i decreti deliberati dal Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Repubblica accredita gli ambasciatori e gli inviati straordinari presso gli Stati esteri; gli ambasciatori e gli inviati straordinari stranieri sono accreditati presso di lui.

Il Presidente della Repubblica è il Capo delle Forze armate. Presiede il Consiglio supremo di difesa.

Il Presidente della Repubblica nomina i funzionari dello Stato e i titolari delle autorità di garanzia nei casi indicati dalla legge.

Il Presidente della Repubblica può concedere grazia e commutare pene.

Il Presidente della Repubblica conferisce le onorificenze della Repubblica».

Art. 6.

1. Dopo l'articolo 87 della Costituzione è inserito il seguente:

«Art. 87-*bis*. – Se l'indipendenza della Nazione, l'integrità del territorio o l'esecuzione degli impegni internazionali sono in pericolo grave ed immediato ed il regolare funziona-

mento dei poteri pubblici costituzionali è interrotto, il Presidente della Repubblica adotta le misure richieste da tali circostanze, sentiti il Primo Ministro, i Presidenti dei due rami del Parlamento e il presidente della Corte costituzionale. Egli ne informa la Nazione mediante un messaggio. I provvedimenti sono ispirati alla volontà di assicurare ai poteri pubblici costituzionali, nel minor tempo possibile, le condizioni per esercitare regolarmente le loro funzioni. Al riguardo è consultata la Corte costituzionale. Il Presidente della Repubblica può inviare messaggi al Parlamento dei quali è data lettura senza dare luogo a dibattito. Se il Parlamento non è in sessione quando il messaggio è inviato, esso viene appositamente convocato».

Art. 7.

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

«Art. 86. – In caso di vacanza della Presidenza della Repubblica per qualsiasi motivo, o di impedimento constatato dalla Corte costituzionale, su richiesta del Governo, con deliberazione assunta a maggioranza assoluta dei suoi membri, le funzioni del Presidente della Repubblica sono provvisoriamente esercitate dal Vicepresidente della Repubblica.

L'elezione del nuovo Presidente, in caso di impedimento permanente, constatato dalla Corte costituzionale, ovvero di morte o dimissioni, ha luogo con le modalità previste dall'articolo 85».

Art. 8.

1. L'articolo 55 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 55. – Il Parlamento si compone di un'Assemblea nazionale e di un Senato che

hanno la loro sede a Roma, capitale dello Stato.

L'Assemblea nazionale è eletta a suffragio universale e diretto.

Il numero dei deputati dell'Assemblea nazionale è di quattrocento.

Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni abbiano compiuto il diciottesimo anno di età.

Il numero dei componenti del Senato è di duecento. Il loro sistema di elezione diretto o indiretto è fissato con legge costituzionale.

Le due Camere esercitano la funzione legislativa secondo le competenze conferite loro da legge costituzionale.

Il Parlamento si riunisce di diritto in sessioni secondo il suo regolamento.

Il Parlamento non può essere sciolto durante l'esercizio dei poteri eccezionali».

Art. 9.

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

«Art. 70. – La funzione legislativa è esercitata dal Governo e dalle Camere. Le Regioni esercitano tale funzione nelle materie per le quali la Costituzione conferisce loro il potere.

Se una legge costituzionale lo autorizza, e nei limiti stabiliti dalla legge stessa, le Regioni possono legiferare anche nelle materie riservate esclusivamente allo Stato».

2. L'articolo 71 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 71. – La facoltà di iniziativa legislativa appartiene al Governo, alle Camere ed agli organi ed agli enti ai quali sia conferita con legge costituzionale.

Cinquantamila elettori hanno la facoltà di iniziativa legislativa secondo le norme stabilite con legge ordinaria».

Art. 10.

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 72. – Le leggi dello Stato sono approvate dal Parlamento. Dopo l'approvazione da parte di una delle due Camere il suo Presidente trasmette il testo direttamente all'altra Camera.

Dopo una settimana dal ricevimento del testo di legge approvato, l'Assemblea che lo ha ricevuto può chiedere la convocazione di una Commissione di conciliazione formata dai membri delle due Camere per deliberare in comune sul testo.

La composizione e la procedura di esame di tale Commissione sono stabilite da un regolamento interno approvato dalle due Assemblee.

Il testo si intende approvato se la Commissione non propone modifiche, a meno che l'Assemblea parlamentare che non lo ha ancora approvato entro due giorni chieda di votarlo.

Se l'Assemblea respinge il testo a maggioranza dei votanti, l'altra Camera può approvare definitivamente la legge a maggioranza dei componenti».

Art. 11.

1. L'articolo 76 della Costituzione è abrogato.

2. L'articolo 77 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 77. – Il Governo può, per l'esecuzione del suo programma ed in caso di urgenza, chiedere al Parlamento l'autorizzazione a emanare con decreto, per un periodo di tempo limitato, disposizioni normalmente riservate alla legge.

I decreti sono deliberati dal Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato, e non sono reiterabili.

I decreti entrano in vigore il giorno stesso della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ma perdono efficacia se il disegno di legge di ratifica non viene presentato in Parlamento entro novanta giorni.

I rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti del Governo non ratificati dal Parlamento possono essere regolati con legge ordinaria».

Art. 12.

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

«Art. 94. – L'Assemblea nazionale si pronuncia sul programma o eventualmente su di una dichiarazione di politica generale presentata dal Primo Ministro a nome del Governo.

Con il voto su una mozione di sfiducia, l'Assemblea nazionale ritira la fiducia al Governo. Tale mozione è ricevibile se è firmata da almeno un decimo dei membri dell'Assemblea nazionale. Il voto non può essere espresso prima di quarantotto ore dalla presentazione della mozione.

Sono presi in considerazione soltanto i voti favorevoli alla mozione che deve essere approvata a maggioranza dei membri che compongono la Camera.

Il Primo Ministro può, dopo deliberazione del Consiglio dei ministri, chiedere la fiducia all'Assemblea nazionale sul voto di un testo. Tale testo è considerato in questo caso approvato a meno che una mozione di sfiducia, depositata entro ventiquattro ore, non sia approvata ai sensi del terzo comma».