

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **MANCINO, FABBRI, CARIGLIA e MALAGODI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 10 FEBBRAIO 1988

Modifica degli articoli 59, 85 e 88 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Risulta ormai matura una revisione costituzionale, che consenta di chiudere le questioni aperte a proposito della rielezione del Presidente della Repubblica, del «semestre bianco» e della nomina dei senatori a vita.

Generale è stato il consenso, nell'ambito della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, per una modifica del testo costituzionale, che sancisca la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, con conseguente eliminazione del semestre bianco, e fissi l'aumento del numero dei senatori a vita di nomina presidenziale, con la determinazione del numero massimo.

Anche da parte della Commissione bicamerale si è riconosciuta la persistente validità della configurazione complessiva data dalla Costituzione al Presidente della Repubblica, grazie anche alla capacità manifestata dai successivi titolari dell'istituto di esplicitare le

diverse potenzialità di questo, a seconda delle necessità.

A conclusioni analoghe la Commissione è arrivata anche per l'istituto dei senatori a vita, rivelatosi in grado di assolvere degnamente ai compiti ad esso affidati dalla Costituzione.

Con le limitate modifiche proposte in questo disegno di legge per l'uno e per l'altro istituto si intende favorire un loro ulteriore perfezionamento, che potenzi il loro apporto al sempre maggiore consolidamento della Repubblica democratica ed al suo pieno adeguamento alla trasformazione della società italiana.

Indubbiamente, la revisione costituzionale dovrà, poi, investire anche altri aspetti: il bicameralismo, l'assetto dell'Esecutivo, il rapporto Governo-Parlamento e Stato-Regioni, il sistema dei diritti e dei doveri.

Può tuttavia risultare assai utile un avvio delle revisioni anzidette, che prenda le mosse dal vertice della Repubblica che permetta di

combinare gradualità ed organicità, facendo maturare accordi adeguati sui punti controversi.

* * *

1. Per quanto riguarda la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, va ricordato come il tema sia stato autorevolmente evidenziato nel messaggio del Presidente della Repubblica Segni nel settembre 1963. Ad esso hanno fatto seguito il disegno di legge del Governo Leone ed altre proposte di legge di iniziativa parlamentare, tutti, però, rimasti senza esito. D'altronde, sin dai tempi dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, si è dovuta registrare attenzione per questo problema. La prima sezione della seconda sottocommissione espresse l'opinione di escludere la possibilità di rielezione del Presidente della Repubblica. E, anche se il testo finale non contiene alcun divieto di rieleggibilità, proprio per non porre limiti a personalità rivelatesi particolarmente degne della carica presidenziale, sono, tuttavia, continuate le perplessità, evidenziate anche dalle iniziative ricordate, sull'ipotesi della rielezione.

In proposito, sono emerse due distinte posizioni. Da un lato, si è richiamato il fatto che la possibilità di rinnovo del mandato rischia di sottoporre a condizionamenti il Presidente stesso, limitando così la sua indipendenza; dall'altro lato, invece, si è sottolineata l'opportunità di conservare la disposizione costituzionale così come è, per non vanificare la responsabilità del Presidente, esaltandone troppo la sua autonomia decisionale.

In realtà, però, non appare del tutto convincente la tesi che vuole che la possibilità di rielezione «responsabilizzi», per così dire, il Presidente della Repubblica in carica. In primo luogo, non è configurabile alcun rapporto causale fra mancata rielezione e precedenti responsabilità - naturalmente politiche - del Presidente uscente; in secondo luogo, l'assenza, in quasi quaranta anni, di ipotesi di rielezione presidenziale, se non può dimostrare l'esistenza di una convenzione costituzionale sulla non rieleggibilità, indica, comunque, una consolidata tendenza delle forze politiche a muoversi in tal senso.

D'altronde, il divieto di rieleggibilità è accolto in alcune disposizioni della Costituzione, e cioè negli articoli 135 e 104, in riferimento ai giudici della Corte costituzionale e, rispettivamente, ai membri del Consiglio superiore della magistratura. Si tratta, invero, di divieto di rieleggibilità - assoluto e temporaneo, a seconda dei casi - sancito nei confronti di soggetti che esercitano funzioni costituzionali o di rilievo costituzionale con il massimo di indipendenza e di imparzialità, cosicché può apparire opportuno eliminare ogni sospetto, anche il più piccolo, di comportamenti indotti dalla umana compiacenza verso l'organo competente alla rielezione.

In particolare, poi, occorre riflettere che il mandato presidenziale ha una durata che appare del tutto congrua alla piena esplicazione di tutte le potestà del Capo dello Stato, cosicché un periodo di quattordici anni può apparire eccessivamente lungo e foriero di una possibile e censurabile, sul piano istituzionale, «politica del Presidente» avulsa, di fatto, dal sistema di pesi e contrappesi previsto dalla Costituzione. È proprio questa, dunque, la ragione sostanziale per la quale è opportuno introdurre il principio della non rieleggibilità del Presidente della Repubblica. Si deve poi ritenere che tale principio debba valere in assoluto e non come divieto di rieleggibilità immediata, secondo l'ipotesi prevalsa invece nella «Commissione Bozzi».

È naturalmente appena il caso di rilevare che la presente proposta di revisione costituzionale non deriva certo da esperienze censurabili, o addirittura negative, ma rappresenta solo - come è proprio della legge - uno schema astratto di garanzia dell'indipendenza morale del Capo dello Stato rispetto a qualsiasi possibile fattore di influenza, ivi comprese anche le preoccupazioni di ordine elettorale.

2. Il divieto di rieleggibilità del Presidente della Repubblica comporta, in parallelo - come era appunto previsto nel messaggio del Presidente Segni e nel conseguente disegno di legge del Governo Leone - la soppressione del cosiddetto «semestre bianco». Questo è stato giustificato, alla Costituente, dal proponente, onorevole Laconi, con la tesi della necessità di «evitare che il Presidente della Repubblica,

all'approssimarsi del termine del suo mandato e sentendo di non godere il favore delle Camere, potesse profittare della facoltà di scioglierle per avere automaticamente prorogati i suoi poteri fino a quindici giorni dopo la riunione delle nuove Camere e servirsi, in questo frattempo, del suo potere prorogato per influenzare le nuove elezioni». Se questa è, dunque, la *ratio* dell'articolo 88, secondo comma, è evidente che il proposto divieto di rieleggibilità del Capo dello Stato farebbe venirci meno qualsiasi sospetto di comportamenti presidenziali non ispirati ad imparzialità, perchè indotti dall'intento di creare nelle Camere condizioni favorevoli alla propria rielezione. Sarebbe, quindi, immotivata la limitazione del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale.

D'altra parte, se anche, sulle orme della migliore dottrina, si volesse ritenere che la prospettata *ratio* vada integrata «con l'altra presunzione del depotenziamento della rappresentatività nel periodo più vicino alla scadenza del mandato con la conseguente minore idoneità del Presidente a quelle difficili e complesse valutazioni di opportunità politica che la decisione sullo scioglimento comporta», non si riesce a comprendere per quale ragione questo «depotenziamento della rappresentatività» presidenziale dovrebbe operare soltanto nei confronti di un solo, anche se molto importante, potere del Capo dello Stato. Appare, invece, forse più congruo escludere, sul piano giuridico, qualsiasi limitazione dei poteri presidenziali nell'ultimo periodo del mandato, ritenendo che il depotenziamento di rappresentatività, se si verifica, riguardi soltanto il profilo politico.

Per queste considerazioni, non appare del tutto convincente l'orientamento accolto dalla Commissione Bozzi di rendere vincolante, nel «semestre bianco», il parere dei Presidenti delle due Camere, giacchè si rischia, in questo modo, di conferire un eccessivo potere al Parlamento stesso, snaturando così i caratteri tipici del potere di scioglimento anticipato in una forma di Governo parlamentare.

3. Per quanto riguarda la nomina dei senatori a vita, come è noto, è prevalsa, fino all'estate del 1984, a livello di dottrina e di

prassi, una interpretazione del secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione, per la verità non privo di ambiguità, secondo la quale non potevano mai essere presenti in Senato più di cinque senatori a vita, riferendo così il limite numerico del potere di nomina all'istituzione presidenziale, anzichè al singolo titolare della carica. Senonchè la prassi adottata dopo l'estate del 1984 indica chiaramente che il limite numerico viene ora riferito ad ogni singolo Presidente.

Non è questa, certo, la sede per risolvere tale contrasto sulla base di argomentazioni di stretto diritto o sulla base di una presunta convenzione interpretativa o, infine, sulla base delle complessive risultanze dei lavori preparatori della Costituzione. Sembra, però, doveroso prendere atto dell'esigenza così emersa a favore dell'ampliamento del numero dei senatori a vita.

Non a caso, del resto, anche, fra l'altro, la Commissione parlamentare per le riforme istituzionali ha sottolineato l'opportunità di aumentare il numero dei senatori permanenti come «momento di continuità e apporto di elevate competenze».

Si ritiene, quindi, utile cogliere, come *occasione legis*, questa particolare situazione esistente nel Senato per anticipare un aspetto della più generale riforma delle Camere, fissando nel contempo, in maniera inequivoca, il principio che il numero massimo dei senatori a vita, da qualsiasi Presidente della Repubblica nominati, non può mai eccedere le otto unità. L'ampliamento del *numerus clausus* dei senatori a vita è indotto, oltre che dalle considerazioni già prospettate, dal mantenimento di un certo rapporto proporzionale con i senatori elettivi, il cui numero, come è noto, si è incrementato rispetto all'originaria previsione della Costituzione.

Allo scopo, poi, di eliminare, per quanto possibile, future incertezze interpretative, si è preferito riprodurre, sulla *vexata quaestio*, perchè molto più chiara, l'originaria formulazione approvata, su proposta dell'onorevole Alberti, dall'Assemblea costituente nelle sedute del 24 settembre e 9 ottobre 1947 e successivamente modificata, nella disposizione attuale, dal Comitato di coordinamento.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è rieleggibile».

Art. 2.

1. È abrogato il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione.

Art. 3.

1. Il secondo comma dell'articolo 59 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, letterario o artistico. Il numero complessivo dei senatori a vita nominati a questo titolo non può comunque essere superiore a otto».