

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori MALAGODI e FASSINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 25 OTTOBRE 1979

Modifica degli articoli 85 e 88 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. — Il presente disegno di legge costituzionale è già stato da noi presentato nel corso di passate legislature.

Com'è noto, la Costituzione (articolo 85, primo comma) consente la rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma con altra disposizione (articolo 88, secondo comma), che contraddice lo spirito della prima, vieta al Capo dello Stato l'esercizio del potere di scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato. Un tale divieto fu giustificato da chi lo propose con l'opportunità di evitare che il Presidente della Repubblica, all'approssimarsi del termine del suo ufficio e sentendo di non godere il favore delle Camere, potesse profittare della facoltà di scioglierle allo scopo di avere automaticamente prorogati i propri poteri fino a quindici giorni dopo la riunione delle nuove Assemblee e di agire, in questo frattempo, in maniera da influenzare le elezioni (Atti Assemblea costituente, pagina 1545). All'origine del divieto sta, dunque, il sospetto di una attività del Capo dello Stato influenzata da motivi personali, costituzionalmente non corretta: ma questo argo-

mento avrebbe dovuto condurre, secondo logica, ad accogliere la proposta di sancire la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, anzichè stabilire il divieto di scioglimento delle Camere durante gli ultimi sei mesi del suo mandato (cosiddetto « semestre bianco »), il quale precetto può portare a disfunzioni e a incrinature dell'equilibrio fra i poteri e anche a paralisi del sistema parlamentare. Una tale proposta costituì oggetto, nel settembre 1963, anche di un messaggio indirizzato alle Camere dal Presidente Segni.

A seguito di tale messaggio il Governo dell'epoca, presieduto dall'onorevole Leone, si fece promotore nell'ottobre 1963 di un disegno di legge costituzionale volto a modificare la Costituzione nel senso sopra indicato e che, peraltro, non sortì alcun effetto.

La nostra Costituzione ha cercato di foggare un sistema di democrazia liberale immune da pericoli di instabilità ed ha perciò, come si dice dai giuristi, razionalizzato l'istituto della fiducia e della sfiducia (articolo 91) ed ha attribuito al mandato del Pre-

sidente della Repubblica una durata più lunga di quella delle due Camere. Questo ultimo elemento, per cui le Camere si rinnovano e il Presidente resta nella sua carica, serve a svincolare la suprema magistratura dal collegio che l'ha eletta, con il quale non si stabilisce quindi un rapporto fiduciario permanente, rafforzando l'indipendenza del Presidente e consentendogli uno svolgimento delle sue funzioni in maniera non influenzabile dal collegio medesimo. Il connotato essenziale della figura giuridica del Presidente — si debba questa qualificare un potere soggettivo o un super-potere o un inter-potere — sta proprio in codesto suo distacco dal gioco delle forze politiche, dalla vicenda dialettica delle maggioranze e delle minoranze e dei loro programmi, dalle stesse formule e dagli indirizzi dei governi responsabili soltanto verso le Camere: distacco che lo abilita a esercitare il ruolo suo proprio di custode della Costituzione, di custode inteso non in senso passivo e quasi notarile, ma in senso attivo e dinamico, come propulsore dell'ordine e della legalità costituzionale, come garante di quella unità nazionale, di quei valori permanenti, che la lotta politica deve mantenere integri e saldi. Per la attuazione di una tale politica *super partes*, che si può definire politica costituzionale, il Presidente dispone di strumenti giuridici autonomi, quali il messaggio alle Camere, il rinvio della legge per nuovo esame, lo scioglimento delle Assemblee legislative; e deve di questi mezzi valersi perchè la magistratura di cui è titolare è un ufficio pubblico, sicchè egli non è irresponsabile in maniera assoluta ma, in ipotesi determinate, può incorrere in responsabilità che assumono qualificazione penale ed hanno la sostanza di violazione di doveri squisitamente politici, in senso costituzionale, connessi alla sua competenza.

Ora, l'esercizio di codesta somma di delicate e rilevanti potestà pubbliche esige la completa indipendenza del Presidente della Repubblica; indipendenza anche morale che ne rinvigorisce l'autorità e il prestigio. Non solo egli deve operare al di fuori di speranze o di timori personali, ma la sua azione deve essere sempre posta al riparo da di-

sdicevoli interpretazioni che possano intaccarla del sospetto ch'essa sia stata mossa o comunque influenzata da preoccupazioni elettorali. Le leggi non possono mutare la natura umana, ma possono e debbono stabilire un congegno di garanzie e di cautele che evitino o riducano in chi detiene il potere la tentazione a valersene per fini non rispondenti alla norma che glieli ha attribuiti. Ragione per cui l'argomento, prospettato in sede di Assemblea costituente, che la non rieleggibilità immediata farebbe venir meno il beneficio della possibilità di rielezione di un buon Presidente, ha valore marginale di fronte alla preminente esigenza di assicurare un sistema obiettivo di più efficiente garanzia nell'espletamento delle attribuzioni.

Queste considerazioni, che abbiamo avuto l'onore di svolgere, acquistano più spiccata validità in quanto concernono il sistema nel suo schema e nel suo funzionamento istituzionali e non muovono da esperienze o da atteggiamenti censurabili nei riguardi delle illustri personalità che, secondo inclinazioni proprie e gusti diversi, hanno retto sempre con fedeltà ed onore la suprema magistratura dello Stato.

Inoltre è da ricordare che la regola della non rieleggibilità immediata è stata adottata dalla Costituzione per altri uffici, come quelli di giudice della Corte costituzionale (articolo 135) e di componente il Consiglio superiore della magistratura (articolo 104); la ragion d'essere del quale divieto risiede nell'opportunità di circondare gli organi costituzionali o di rilevanza costituzionale della massima indipendenza, sostanziale ed anche formale, eliminando il pericolo che l'umano desiderio d'essere confermato nella carica possa determinare atteggiamenti di benevola compiacenza o possa far sospettare che siffatti atteggiamenti sussistano.

Noi proponiamo, in conseguenza, la revisione della Costituzione in due punti: al primo comma dell'articolo 85 dovrebbe essere aggiunto il seguente alinea: « Cessato dalla carica per qualunque causa, egli non può essere immediatamente rieletto »; il secondo comma dell'articolo 88 dovrebbe essere soppresso.

LEGISLATURA VIII — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La formula aggiuntiva è stata redatta in maniera di chiarire che la non rieleggibilità immediata opera in ogni caso di fine del mandato, anche se ciò avvenga per dimissioni; l'emendamento soppressivo vuole eliminare la riduzione dell'esercizio d'un potere, alla cui base stava un sospetto che è venuto meno, e a restituire al Presidente, senza limitazioni, quell'eccezionale intervento dello scioglimento delle Camere che si rivela indispensabile in ogni momento in cui la dinamica parlamentare e delle forze politiche denunci crisi o disfunzioni e imponga per ciò il supremo correttivo dell'appello al popolo a cui la sovranità appartiene.

Il secondo comma dell'articolo 88 ingenera una sfasatura nel congegno degli equilibri, in quanto alla limitazione legale del potere presidenziale di scioglimento dovrebbe corrispondere una sospensione dell'attività delle forze politiche, una tregua, tale da

non dar vita ai presupposti di crisi ministeriali. Ma ciò si rivela, nella realtà, cosa difficile e anche contraria ai sostanziali interessi del Paese; e si può, anzi, temere che partiti e gruppi parlamentari approfittino di quella limitazione al fine di determinare situazioni di necessità non eliminabili mediante il rimedio costituzionale dello scioglimento delle Camere. È ovvio, per altro, che, soppresso il divieto legale, permane, ma come regola di mera correttezza, l'esigenza di un più cauto ricorso del Capo dello Stato all'uso della potestà di scioglimento quando, approssimandosi la fine del suo mandato, il contenuto di quella potestà viene a subire un qualche naturale affievolimento.

Onorevoli senatori, convinti che il presente disegno di legge è un contributo al consolidamento dell'efficienza e del prestigio delle nostre istituzioni, confidiamo che esso incontrerà la vostra approvazione.

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

Al primo comma dell'articolo 85 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Cessato dalla carica per qualunque causa, egli non può essere rieletto immediatamente ».

Art. 2.

Il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione è soppresso.