

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2862

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **BONO PARRINO, CARIGLIA e PAGANI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 5 GIUGNO 1991

Modifica degli articoli 64, 92, 93 e 94 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI. – Nel dibattito sull'adeguamento delle istituzioni alle esigenze del Paese ha assunto un ruolo sempre più evidente la domanda di un Governo stabile e dotato di un ruolo incisivo.

Il PSDI ritiene da tempo che tale domanda debba essere soddisfatta in via prioritaria rispetto alle molteplici proposte di riforma delle nostre istituzioni.

Ritiene, anche, che le soluzioni da offrire all'esame del Parlamento debbano essere trovate, nei limiti del possibile, nell'ambito dell'attuale cornice costituzionale.

E ciò in quanto appare profondamente rischioso prospettare, in modo affrettato e in carenza di oggettivi presupposti politici che la giustificano, una radicale riforma costituzionale: una tale iniziativa rischia

infatti di continuare nella pericolosa azione di delegittimazione delle istituzioni repubblicane che conduce a una riduzione della fiducia dei cittadini nei principi democratici condivisi dalla generalità delle Nazioni che la storia ha confermato come protagoniste dello sviluppo sociale, politico ed economico.

Occorre, dunque, prospettare soluzioni che offrano la possibilità di interventi sostanzialmente correttivi di un meccanismo istituzionale che si è rivelato deludente senza rinunciare a quei principi di fondo dell'ordinamento costituzionale che l'esperienza consiglia di non intaccare.

1. Il disegno di legge di revisione costituzionale che si presenta ha lo scopo, come

accennato, di rafforzare l'esecutivo mediante l'introduzione di formule organizzative e funzionali sperimentate con successo in alcune democrazie europee. Come risulta evidente, la proposta presuppone una scelta chiara ed inequivoca a favore del rafforzamento del Governo, lasciando immutato il ruolo del Presidente della Repubblica che viene confermato come moderatore del funzionamento degli organi costituzionali e garante della Costituzione; ruolo questo che si considera centrale ed essenziale nel funzionamento della forma di governo, ma distinto da quello di direzione politica del Paese che si ritiene debba rimanere affidato al Governo nella scia della tradizione costituzionale italiana prefascista e di quella sviluppata nel quarantennio repubblicano.

Secondo il PSDI una linea riformista vincente è quella iniziata con la legge n. 400 del 1988, che ha disciplinato l'organizzazione e le funzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo decenni di inadempimento della previsione costituzionale. Il limite di tale legge, che ha comunque il grande merito della sistematicità e della chiarezza, è dato dal fatto che il legislatore ha inteso dare attuazione alle previsioni della Costituzione, senza possibilità di deroghe di sorta.

Oggi è maturata la sicura consapevolezza della sottoponibilità a revisione delle disposizioni costituzionali relative all'esecutivo e non esistono più le remore ricordate.

Il nostro compito è quindi più agevole, almeno sotto il profilo formale. Riteniamo quindi di poter prospettare una serie di modifiche che concilino il rafforzamento del Governo, mantenendo ad un tempo in modo inequivocabile un ruolo del Parlamento quanto a funzioni di indirizzo politico e di controllo.

2. Le norme sottoposte a revisione sono quelle del titolo III, della sezione I, della parte II, della Costituzione; relative al Consiglio dei ministri e la norma contenuta nell'articolo 64 della Costituzione inserito nella sezione I, titolo I, della parte medesima. Il principio guida della riforma consi-

ste nel rafforzare il Governo dando un ruolo sicuramente preferenziale al suo Presidente. È il Presidente del Consiglio dei ministri che viene investito di fiducia dal Parlamento e quindi è destinato ad essere il responsabile del rapporto continuativo con le due Camere. Esso viene scelto con votazione a maggioranza assoluta nel primo scrutinio e quindi, eventualmente, a maggioranza semplice.

Il PSDI ritiene che i partiti debbano presentare in via preventiva agli elettori coalizioni disposte ad assumersi il compito di governare. Tale vincolo di coalizione preventiva può introdursi in via di convenzione o con la legge di riforma del sistema elettorale ed è auspicabile in vista della affermazione di un sistema politico bipolare che consenta la rotazione tra opposizione e maggioranza.

L'introduzione dell'obbligo di coalizione, legato all'apparentamento di liste, prospetterebbe di per sé stesso all'elettorato anche il futuro Presidente del Consiglio, che si identificherebbe con il *leader* della coalizione vincente.

In simile ipotesi è evidente che il Presidente della Repubblica non potrebbe far altro che nominare Presidente del Consiglio il capo della coalizione maggioritaria, in modo simile a quanto avviene in altre realtà politiche, quali la Repubblica federale tedesca, dove di regola il Presidente propone al *Bundestag* di votare il *leader* della coalizione che ha superato la prova del consenso popolare.

Anche ove non ricorresse l'ipotesi auspicata dal PSDI, sembra che il meccanismo proposto, diretto ad investire del mandato a governare il solo Presidente del Collegio governativo, sia di grande significato, come conferma l'esperienza tedesca e quella, più recente, spagnola.

Altra innovazione è quella relativa alla sfiducia «costruttiva», introdotta anch'essa in Germania e Spagna, e, recentemente prevista in Italia dalla legge di riforma delle autonomie locali (legge n. 142 del 1990).

Tale scelta tende a garantire una sicura stabilità al Governo, in quanto soltanto la formazione preventiva di una maggioranza

in grado di dare la fiducia a un nuovo Presidente del Consiglio comporta la rimozione del Governo precedente.

Verrebbero quindi eliminate crisi di Governo troppo frequenti e, soprattutto, i lunghi periodi di intervallo precedenti la formazione di un nuovo gabinetto.

3. Oltre che a incidere sull'attuale situazione di instabilità dei governi, occorrerebbe provvedere a rendere più sicura l'azione del Governo in Parlamento e ciò soprattutto assicurando all'esecutivo la possibilità di portare avanti il programma su cui elettori e maggioranza abbiano espresso un orientamento favorevole.

In proposito, è evidente l'assurdità e la contraddittorietà della situazione attuale, in cui la normativa dei Regolamenti parlamentari non offre al Governo la possibilità di incidere sull'ordine del giorno neppure per la parte relativa alla presentazione di iniziative coerenti con il suo programma.

In proposito, è anche noto che lo stesso fenomeno abnorme dell'eccesso di decretazione di urgenza è la conseguenza del bisogno di imporre al Parlamento l'esame del disegno di legge di conversione, in casi che il Governo ritiene imprescindibili.

Tale abuso cesserebbe ove il Governo avesse la possibilità di far discutere, secondo le priorità che ritiene inevitabili, le proprie proposte legislative.

È opportuno quindi sottrarre tale importante questione al Regolamento delle Assemblee e prevedere una apposita garanzia a livello costituzionale modificando l'articolo 64.

4. La proposta comporta l'aggiunta di un ulteriore comma all'articolo 64 della Costituzione, in modo da offrire al Governo la possibilità di influire sulla programmazione dei lavori parlamentari.

La proposta comporta poi l'abrogazione del secondo comma dell'articolo 92 che verrà sostituito dal nuovo primo comma dell'articolo 93.

All'articolo 94, dopo il primo ed il secondo comma, invariati, verrà aggiunto il nuovo testo dei commi terzo, quarto, quinto e sesto relativi alla nomina del Presidente del Consiglio, al conferimento al medesimo della fiducia, allo scioglimento delle Assemblee parlamentari in caso di mancato conferimento della prescritta fiducia nel termine previsto.

L'articolo 94-bis disciplina la mozione di sfiducia costruttiva, prevedendone l'iniziativa ad opera di almeno un quinto dei componenti una Assemblea, e i limiti alla sua ripresentazione durante la stessa legislatura.

Filo conduttore delle disposizioni proposte è la preminenza, già sottolineata, del Presidente del Consiglio. Dalla circostanza per cui tale organo è titolare del rapporto fiduciario discende che spetta a lui un reale potere di controllo sull'attività dei Ministri sottoposti alla sua direzione e nominati e revocati dal Capo dello Stato su sua effettiva iniziativa.

In tal modo dovrebbe anche risultare un minore condizionamento delle esigenze di partito nei confronti degli interessi nazionali affidati al Governo.

Va, infine, sottolineato che la proposta non pregiudica il ruolo determinante del Parlamento e del corpo elettorale, limitandosi a razionalizzarlo secondo le linee di tendenza consolidate nelle più moderne democrazie.

In effetti al Parlamento sarebbe mantenuta la competenza di votare inizialmente la fiducia e vi sarebbe sempre la verifica preventiva di una maggioranza favorevole al Presidente del Consiglio nominato.

Al Parlamento spetterebbe la responsabilità di aprire e chiudere le crisi votando la sfiducia costruttiva. Il corpo elettorale sarebbe chiamato a pronunciarsi nel caso in cui si verificasse la impossibilità di formare un nuovo Governo in un termine ragionevolmente prefissato, in modo da evitare lunghe crisi e vuoti di potere.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

1. All'articolo 64 della Costituzione dopo il quarto comma è aggiunto il seguente:

«Il Governo può chiedere l'inserimento nell'ordine del giorno delle Camere dell'esame delle proposte necessarie allo svolgimento del programma approvato nel rispetto delle priorità e dei tempi opportuni».

Art. 2.

1. È abrogato il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione.

Art. 3.

1. All'articolo 93 della Costituzione è premesso il seguente comma:

«I Ministri sono nominati e revocati dal Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri».

Art. 4.

1. I commi terzo, quarto e quinto dell'articolo 94 della Costituzione sono sostituiti dai seguenti:

«Dopo ogni rinnovo della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica o in caso di cessazione dalle funzioni del Governo, il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Entro dieci giorni il Presidente del Consiglio dei Ministri presenta alle Camere il programma del Governo da approvarsi a maggioranza dei componenti le Assemblee. Qualora tale maggioranza non venga rag-

giunta, nella seconda votazione, da tenersi entro due giorni, è richiesta la maggioranza dei votanti.

Potranno svolgersi ulteriori votazioni.

Qualora entro un mese dalla prima votazione non abbia avuto luogo l'approvazione a maggioranza dei votanti, il Presidente della Repubblica scioglie le Camere. Il provvedimento di scioglimento è controfirmato dai Presidenti delle Assemblee».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 94 della Costituzione è aggiunto il seguente:

«Art. 94-*bis*. - Le Camere possono esprimere la sfiducia al Presidente del Consiglio dei Ministri.

La mozione di sfiducia, contenente altresì l'indicazione della nuova candidatura e delle connesse linee programmatiche, deve essere sottoscritta da almeno un quinto dei componenti di una Camera, e viene posta in discussione non prima di tre giorni e non oltre dieci giorni dalla sua presentazione.

La mozione è approvata con il voto favorevole della maggioranza dei membri di una Camera.

Qualora la mozione sia respinta non può essere ripresentata dagli stessi firmatari durante la legislatura.

In caso di approvazione della mozione, il Presidente della Repubblica revoca il Presidente del Consiglio dei Ministri e nomina il candidato indicato nella medesima.

La revoca del Presidente del Consiglio dei Ministri importa la decadenza dei Ministri in carica».