

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2788

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori FIOCCHI e CANDIOTO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 MAGGIO 1991

Norme sull'elezione popolare del Presidente della Repubblica e sul riassetto delle strutture del potere esecutivo

ONOREVOLI SENATORI. - È da tempo all'attenzione delle forze politiche e dell'opinione pubblica più avveduta l'esigenza di migliorare le condizioni di efficienza e governabilità del sistema costituzionale, attraverso una riforma che investa i «rami alti» delle istituzioni. Diffusa è al riguardo la convinzione che una riforma che avvii la rigenerazione della democrazia italiana debba partire dalla ricostituzione di un forte centro di potere decisionale sottratto al gioco dei partiti e delle contingenze politiche, in quanto ricavi la sua legittimazione dalla sovranità popolare attraverso un'elezione diretta.

Ma altrettanto diffusa è la partecipazione di non alterare il carattere parlamentare

che è connaturato alla democrazia italiana, confinando la rappresentanza popolare che si esprime nel Parlamento in un ruolo meramente consultivo o ratificatorio, e comunque subalterno.

Il presente disegno di legge costituzionale si propone di corrispondere ad entrambe le preoccupazioni sopra rappresentate con l'adozione di una forma di governo semi-presidenziale. Nell'ambito del sistema proposto il Presidente della Repubblica è eletto dal popolo a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta dei voti espressi, con eventuale votazione di ballottaggio. Il Presidente della Repubblica si configura non solo come Capo dello Stato, ma anche come Capo dell'Esecutivo, assumendo la

funzione di presiedere il Consiglio dei Ministri. Spetta a lui di designare un Primo Ministro, che per assumere le sue funzioni deve ottenere la fiducia del parlamento a Camere riunite, sulla base di un programma politico. Ottenuta la fiducia del Parlamento, il Primo Ministro propone al Presidente della Repubblica la lista dei Ministri, che assumono immediatamente le loro funzioni con il giuramento di rito. In seguito, se del caso, il Primo Ministro è abilitato a proporre la revoca di un singolo ministro; mentre non è ammessa nei confronti di un singolo ministro la revoca della fiducia parlamentare, che è personalmente rivolta al solo Primo Ministro.

Ministri e Sottosegretari sono nominati fra persone estranee al Parlamento; se parlamentari, debbono dimettersi dalla Camera di appartenenza al momento dell'accettazione della nomina. Con questi meccanismi si consente al Primo Ministro di scegliere liberamente i suoi collaboratori alla testa dei vari dicasteri e si ripristina una netta distinzione tra potere esecutivo e potere legislativo, ponendo fine ai molti inconvenienti dell'attuale sistema di «doppio mandato» di Ministri e Sottosegretari, come membri del Governo e come membri di una delle Camere. Conforme ai principi di un corretto regime parlamentare è la previsione che il Governo entri nelle sue funzioni dopo, e non prima, che il Parlamento abbia votato la fiducia. L'attribuzione della votazione sulla fiducia o sulla sfiducia al parlamento a Camere riunite consente poi di evitare dibattiti ripetitivi e di conferire particolare rilievo e solennità al dibattito fiduciario, che è alla base del rapporto tra Parlamento e Governo.

In caso di dimissioni del Governo non conseguenti ad un voto di sfiducia delle Camere, al Primo Ministro spetta l'onere di dichiarare e motivare davanti al Parlamento, sempre a Camere riunite, la volontà del Governo di dimettersi.

La parlamentarizzazione della crisi, che ha già avuto qualche principio di attuazione nella pratica - e che da più parti si vorrebbe istituzionalizzare - può valere a controbattere l'abuso delle cosiddette «crisi extrapar-

lamentari», garantendo in ogni caso un dibattito parlamentare sulla crisi, che può offrire al presidente della Repubblica le necessarie indicazioni per la designazione del nuovo Primo Ministro. Questo sistema semi-presidenziale, in parte ispirato all'esperienza della V Repubblica francese (che ha dato ottima prova in quel paese, consentendo governi stabili ed autorevoli, con un ricambio ed un avvicendamento di dirigenza politica dalla destra gaullista al centro giscardiano alla sinistra mitterrandiana), in parte ripreso da alcune proposte della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali («Commissione Bozzi»), appare ai proponenti in grado di assicurare governabilità ed efficienza all'Esecutivo, senza deprimere il ruolo centrale del Parlamento, che risponde ad una caratteristica storica non rinunciabile della nostra democrazia.

Per evitare difficoltà che potrebbero derivare da un Presidente della Repubblica espresso da una maggioranza politica diversa da quella parlamentare e gli inconvenienti sperimentati in Francia con la cosiddetta *cohabitation*, si prevede la contemporanea elezione del Presidente della Repubblica e delle due Camere. Il potere del Presidente della Repubblica di decidere lo scioglimento anticipato delle Assemblee legislative è pertanto limitato ai soli casi di diniego o di ritiro della fiducia parlamentare al Primo Ministro; in tali casi il Presidente della Repubblica, qualora non intenda designare un altro Primo Ministro e mandarlo in Parlamento per il conferimento della fiducia, può sciogliere le Camere, sentiti i loro Presidenti, con automatica decadenza delle sue funzioni dello stesso Presidente della Repubblica, da rieleggere assieme alle nuove Camere.

Lo scioglimento anticipato delle Camere potrebbe anche disporlo, per straordinarie evenienze, lo stesso Parlamento con una maggioranza qualificata (i due terzi dei componenti di una Camera), nella forma dell'autoscioglimento; anche in questo caso ciò comporta l'automatica decadenza anticipata del mandato del Presidente della Repubblica.

È evidente che in un sistema siffatto non avrebbe alcun senso il limite posto al Presidente della Repubblica dall'attuale secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione, che gli inibisce di procedere allo scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato (il cosiddetto «semestre bianco»). Si propone pertanto di abolire tale divieto, come del resto richiesto, anche nell'ambito dell'attuale sistema, da buona parte della dottrina e, specificamente, da un messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica Antonio Segni del 17 settembre 1963 (*Doc. n. 8 della IV legislatura*).

Riassumendo, il presente disegno di legge costituzionale - che viene presentata insieme ad altro disegno di legge costituzionale - contenente modifiche alla composizione del Senato e alle funzioni delle due Camere (atto Senato n. 2789), e a due proposte di legge ordinarie concernenti nuovi sistemi di elezione per la Camera ed il Senato (atti Senato n. 2791 e n. 2790) - si propone di modificare in misura forte i

modi di atteggiarsi e di agire degli organi costituzionali, e quindi i modi stessi di fare politica in Italia, attraverso la trasformazione della nostra Repubblica in una Repubblica semi-presidenziale, nella quale il Presidente della Repubblica sia legittimato come Capo dello Stato e dell'Esecutivo direttamente dall'esercizio della volontà popolare ed eserciti i suoi poteri per il tramite di un Primo Ministro da lui designato, che goda la fiducia del Parlamento e possa fruire della collaborazione di Ministri e Sottosegretari da lui scelti. In tal modo si intende favorire una rigenerazione della democrazia, bloccata oggi nei suoi meccanismi di governo e di ricambio, realizzando il sistema e il metodo dell'alternativa, della democrazia non consociativa, ma competitiva e conflittuale: un sistema che garantisca maggiore concorrenza costruttiva e maggiore capacità di responsabili scelte da parte dei cittadini, non soltanto dei propri rappresentanti, ma anche di chi avrà responsabilità di guida e di governo delle istituzioni.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

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

«Art. 83. - Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, a maggioranza assoluta dei voti espressi. Se questa maggioranza non viene conseguita al primo scrutinio, si procede ad una nuova votazione entro quindici giorni dalla prima, nella quale è eletto il candidato che abbia conseguito la maggioranza anche relativa dei voti».

Art. 2.

1. All'articolo 84 della Costituzione, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«Le candidature debbono essere presentate alla segreteria della Corte di cassazione entro il quindicesimo giorno antecedente alla data fissata per l'elezione, con la sottoscrizione di almeno cinquantamila elettori. Ciascun gruppo parlamentare costituito presso almeno una delle Camere ha facoltà di proporre un candidato anche senza sottoscrizione di elettori».

Art. 3.

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

«Art. 85. - Il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo non meno di quindici giorni e non più di trenta giorni prima che scada il termine della permanenza in carica del Presidente uscente.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, l'elezione del nuovo Presidente

della Repubblica ha luogo entro quindici giorni.

L'impedimento permanente sussiste quando lo dichiarino concordemente il Presidente della Camera dei Deputati, il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Corte Costituzionale ed il Presidente del Consiglio dei Ministri».

2. Il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione è abrogato.

Art. 4.

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito con il seguente:

«Art. 88. - Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere in caso di diniego o di ritiro della fiducia parlamentare al Primo Ministro.

È tenuto a sciogliere entrambe le Camere quando ne sia richiesto da una di esse, a maggioranza di almeno due terzi dei componenti.

In ogni caso di scioglimento anticipato delle Camere il Presidente della Repubblica decade dal mandato e si procede ad una nuova elezione contestualmente alla elezione delle Camere».

Art. 5.

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

«Art. 92. - Il Presidente della Repubblica nomina il Primo Ministro e, su proposta di questo, i Ministri.

Il Primo Ministro e i Ministri costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri, che è presieduto dal Presidente della Repubblica. Per delega espressa e con un ordine del giorno determinato, un Consiglio dei ministri può essere presieduto dal Primo Ministro.

Le funzioni di membro del Governo sono incompatibili con il mandato parlamentare.

I Ministri possono essere revocati dal Presidente della Repubblica, su proposta del Primo Ministro».

2. Le parole «Presidente del Consiglio dei ministri» sono sostituite con le parole «Primo Ministro» dovunque figurino nel testo della Costituzione.

Art. 6.

Gli articoli 93 e 94 della Costituzione sono sostituiti con il seguente:

«Art. 93. - Il Governo deve avere la fiducia delle Camere; altrimenti è tenuto a dimettersi.

Il Primo Ministro, entro dieci giorni dalla nomina, espone alle Camere riunite il programma del Governo e la sua composizione.

Le due Camere accordano o revocano la fiducia al Primo Ministro in seduta comune mediante mozione motivata e votata per appello nominale.

Ottenuta la fiducia, il Primo Ministro e i Ministri assumono le loro funzioni prestando giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Il voto contrario di una di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni.

La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera e non può essere messa in discussione prima di tre giorni della presentazione.

In caso di dimissioni del Governo non conseguenti ad un voto parlamentare di sfiducia, il Primo Ministro deve dichiarare e motivare la volontà del Governo di dimettersi davanti al Parlamento a Camere riunite».