

SENATO DELLA REPUBBLICA

X LEGISLATURA

N. 2829-A

RELAZIONE DELLA 1^a COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(RELATORE MAZZOLA)

Comunicata alla Presidenza il 15 luglio 1991

SUL

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Modifica dell'articolo 88, secondo comma, della Costituzione

d'iniziativa dei deputati LABRIOLA, AMATO, BASSANINI,
DEL PENNINO, FRANCHI, LANZIGER, SODDU e CARDETTI

(V. Stampato Camera n. 5446)

*approvato dalla Camera dei deputati, in sede di prima deliberazione,
nella seduta del 21 maggio 1991*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza
il 22 maggio 1991*

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge costituzionale che la 1ª Commissione affari costituzionali, dopo averne concluso favorevolmente l'esame nella seduta del 10 luglio 1991, sottopone ora all'esame dell'Assemblea, è stato presentato alla Camera dei Deputati per iniziativa dei deputati Labriola, Amato, Bassanini, Del Pennino, Franchi, Lanzinger, Soddu e Cardetti ed approvato dalla Camera stessa, in sede di prima deliberazione, nella seduta del 21 maggio 1991.

Esso trae origine dal fatto che, per la prima volta nella storia della Repubblica, si prospetta per il prossimo anno una situazione nuova, che è stata definita di «ingorgo costituzionale», rappresentata dalla contestuale scadenza della X Legislatura e del mandato del Capo dello Stato.

In tale situazione il Presidente della Repubblica non può procedere allo scioglimento delle Camere prima della loro scadenza per consentire lo svolgimento delle elezioni nella stagione primaverile, essendo ciò precluso dall'articolo 88, comma 2, della Costituzione che regolamenta il cosiddetto «semestre bianco»; ne deriva di conseguenza anche una proroga della permanenza in carica del Capo dello Stato sino a dopo l'entrata in funzione delle nuove Camere che scavalcherebbe inevitabilmente il mese di agosto del 1992.

Invero, pareri anche autorevoli di studiosi ed esperti hanno rilevato che il divieto di scioglimento delle Camere non opererebbe durante il «semestre bianco» quando la legislatura giunga alla sua scadenza naturale in quel periodo, in quanto il decreto di scioglimento assumerebbe in quel caso una valenza esclusivamente «tecnica» e come tale non riconducibile all'interno del divieto di cui all'articolo 88, comma 2, della Costituzione.

La Commissione affari costituzionali ha esaminato in modo approfondito questo aspetto del problema, procedendo anche, ad opera del suo Presidente, senatore Elia, ad una ricerca sui precedenti in materia di scioglimento delle Camere in coincidenza con la fine naturale della legislatura.

Dalle risultanze di tale ricerca è emerso che, fin dallo scioglimento del 1953, nessuna legislatura ha portato a termine il quinquennio ordinario, essendo intervenuti in tutti i casi scioglimenti anticipati, sia pure entro scadenze temporanee contenute e per motivi di carattere strettamente tecnico legati alla scelta della data più idonea per lo svolgimento delle elezioni e della campagna elettorale che le precede.

Non essendosi mai verificati, dunque, casi di effettivo compimento del quinquennio, rimaneva aperto il problema di rendere possibile uno scioglimento anticipato delle Camere, ancorchè determinato esclusivamente da motivi «tecnici», in una situazione caratterizzata appunto dalla coincidenza della scadenza ordinaria della legislatura con la fase finale del mandato presidenziale.

D'altra parte, anche ad ammettere, e con buon fondamento, che le elezioni possono essere indette per il primo giorno successivo al compimento del quinquennio previsto come durata ordinaria, resterebbe sempre «scoperto» il periodo di alcuni mesi in cui il potere di scioglimento non potrebbe essere esercitato, restando così preclusa la scelta di altre date utili per la consultazione elettorale.

Il disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera offre una soluzione, pur se limitata a casi ricorrenti assai di rado, prevedendo che il Presidente della Repubblica possa procedere allo scioglimento delle Camere anche nel corso degli ultimi

sei mesi del mandato, quando essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura.

Ad una soluzione diversa era pervenuta, nel febbraio di quest'anno, la 1^a Commissione affari costituzionali del Senato che aveva approvato in sede referente, demandandolo all'esame dell'Aula, il disegno di legge costituzionale n. 845-*bis*, di iniziativa dei senatori Mancino, Fabbri, Cariglia e Malagodi che modificava l'articolo 85, primo comma, della Costituzione prevedendo la non immediata rielezione del Presidente della Repubblica ed abrogando contestualmente il secondo comma dell'articolo 88 che contiene il divieto di scioglimento delle Camere nel cosiddetto «semestre bianco».

La concomitante iniziativa presa dalla Camera dei deputati, con la presentazione del disegno di legge costituzionale ora in discussione, determinava la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato a non inserire nel calendario dei lavori dell'Assemblea il disegno di legge costituzionale n. 845-*bis*, approvato all'unanimità dalla 1^a Commissione affari costituzionali e rassegnato all'esame dell'Aula con una attenta e dotta relazione del senatore Elia che affrontava tutti i risvolti di questa importante e delicata materia.

Su questa concomitanza di iniziative, in qualche misura afferenti alla medesima materia, il relatore non può esimersi da qualche considerazione, anche perchè è tenuto a dare conto all'Aula di una serie di riflessioni e valutazioni intervenute nel dibattito svoltosi in Commissione affari costituzionali.

Si tratta di considerazioni relative non ad una *querelle* di natura regolamentare e procedurale, bensì ad una riflessione politico-costituzionale più generale relativa alla esigenza di mantenere, in un sistema bicamerale come quello attualmente previsto dalla nostra Carta costituzionale, un equilibrato rapporto fra i lavori nei due rami del Parlamento.

Non può infatti sottacersi una certa sorpresa per il fatto, non frequentemente accaduto in passato, che la Camera dei

deputati abbia ritenuto di avviare una iniziativa di legge costituzionale relativa ad un problema, quello del «semestre bianco», che era già stato affrontato e definito da una Commissione del Senato della Repubblica.

È pur vero, ed il relatore desidera sottolinearlo con chiarezza onde non possano insorgere equivoci o polemiche, che la materia affrontata dai due disegni di legge costituzionale non è identica, ragion per cui non può essere eccepito in alcun modo un rilievo di natura regolamentare.

Infatti mentre il disegno di legge costituzionale approvato dalla Camera ed ora in discussione in Assemblea persegue lo scopo limitato e circoscritto di consentire lo scioglimento delle Camere anche durante il «semestre bianco» allorquando quel periodo coincida in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura, il disegno di legge n. 845-*bis*, approvato a suo tempo dalla 1^a Commissione affari costituzionali del Senato, affrontava un discorso di più ampia portata politico-costituzionale, afferente alla non immediata rieleggibilità del Presidente della Repubblica, per effetto della quale cadeva la *ratio* del secondo comma dell'articolo 88 che di conseguenza veniva abrogato.

Si può anche convenire con i presentatori del disegno di legge ora all'esame dell'Assemblea che pongono il problema della non opportunità di rispondere ad una questione contingente e circoscritta, quale quella dell'ingorgo costituzionale, con una riforma più generale, incidente sulla stessa figura del Presidente della Repubblica, quale quella approvata dalla 1^a Commissione affari costituzionali del Senato.

Rimangono tuttavia da un lato un certo disagio, in qualche misura plausibile, per le modalità con le quali si è mossa l'iniziativa che ha portato all'approvazione da parte della Camera del disegno di legge costituzionale del quale, peraltro, si condivide la soluzione adottata, e dall'altro la convinzione che forse, al di là di comprensibili remore dovute a situazioni contingenti e dal timore non infondato di possibili fraintendimenti od equivoci sulla portata della

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

scelta, la soluzione a regime, con una revisione costituzionale più ampia, quale quella prevista dal disegno di legge n. 845-*bis*, avrebbe meglio risposto all'esigenza di dare un assetto completo e definitivo ad un tema di rilevante interesse costituzionale.

Ciò peraltro potrà avvenire quando l'Assemblea del Senato verrà investita della discussione sul disegno di legge costituzionale n. 845-*bis* che, proprio per la non identità dell'oggetto, non può essere ritenuto assorbito dall'approvazione del disegno di legge n. 2829.

Onorevoli senatori, il relatore ritiene di avere adempiuto al dovere di dare conto all'Assemblea del lavoro svolto dalla 1^a Commissione affari costituzionali, riferen-

do in modo esauriente su tutti gli aspetti ed i risvolti del dibattito avvenuto in Commissione.

All'Aula spetta ora il primo voto ai sensi della procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione; un voto che si sollecita in senso favorevole all'approvazione per consentire che, al di là di tutte le questioni, valutazioni e considerazioni sollevate, si risolva positivamente il problema del cosiddetto «ingorgo costituzionale» consentendo lo scioglimento delle Camere da parte del Capo dello Stato durante il «semestre bianco» e rimuovendo così un ostacolo che, assieme a tanti altri, sta rendendo particolarmente difficile e tormentata la fase finale di questa X Legislatura.

MAZZOLA, *relatore*

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Non può esercitare tale facoltà negli ultimi sei mesi del suo mandato, salvo che essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura».