

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2951

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BOZZI, ZANONE, PATUELLI

Presentata l'11 giugno 1985

Modifica degli articoli 85 e 88 della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale, già presentata nel corso delle passate legislature, viene ora ripresentata modificata nel testo, recependo le conclusioni alle quali pervenuta su tale materia la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Com'è noto, la Costituzione (articolo 85, primo comma) consente la rieleggibilità del Presidente della Repubblica, ma in un'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 costituyente, pagina 1545).

All'origine del divieto sta, dunque, il sospetto d'una attività del Capo dello Stato influenzata da motivi personali, costituzionalmente non corretta; ma questo argomento avrebbe dovuto condurre, secondo logica, ad accogliere la proposta di sancire la non rieleggibilità del Presidente della Repubblica, anziché 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 ad 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'on. 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 94) ed ha attribuito al mandato del Presidente della Repubblica una durata più lunga di quella delle due Camere.

Quest'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 come 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 ad 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, tavola di valori

permanenti, che la lotta politica deve mantenere integra, e salda.

Per l'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 perché la magistratura di cui è titolare è un ufficio pubblico, sicché 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, l'indipendenza anche morale che ne rinvigorisce l'autorità ed 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 disdicevoli interpretazioni che possano intaccarla del sospetto che 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 venire 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 guarentigia nell'espletamento delle attribuzioni.

Queste considerazioni, che abbiamo svolto, acquistano più spiccata validità in quanto concernono il sistema nel suo schema e nel suo funzionamento istituzionale e non muovono da esperienze o da atteggiamenti censurabili nei riguardi

delle varie personalità che, secondo inclinazioni proprie e gusti diversi, hanno retto 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 confermati 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 periodo: « Cessato dalla carica per qualunque causa, egli non può essere immediatamente rieletto »; il secondo comma dell'articolo 88 dovrebbe essere sostituito prevedendo che la facoltà del Presidente della Repubblica di sciogliere le Camere o anche una sola di esse, può essere esercitata, negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale, solo previo parere conforme dei Presidenti delle due Camere.

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.

Quanto al « semestre bianco », invece, non si è optato per la sua pura e sem-

plice abolizione, tenendo conto che, se è vero che in quel periodo possono ben verificarsi circostanze che consiglino di procedere allo scioglimento delle Camere d'altra parte non si può totalmente riconoscere che i poteri del Capo dello Stato sono in certo senso attenuati per l'avvicinarsi della scadenza del mandato.

Si é, pertanto, prevista la soluzione intermedia di consentire lo scioglimento anche nell'ultimo semestre del mandato presidenziale, ma su parere conforme dei Presidenti delle Camere, che diventa per questa sola ipotesi, non solo obbligatorio, ma anche vincolante.

Il secondo comma dell'articolo 88 così com'è ora formulato, ingenera, infatti, 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. È ovvio, per altro, che, soppresso il divieto legale permante, 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 colleghi, convinti che la presente proposta di legge è un contributo al consolidamento dell'efficienza e del prestigio delle nostre istituzioni, confidiamo che essa incontrerà la vostra approvazione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

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

« Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni. Cessato dalla carica per qualunque causa, egli non può essere rieletto immediatamente ».

ART. 2.

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

« Negli ultimi sei mesi del suo mandato può esercitare tale facoltà solo su parere conforme dei Presidenti delle Camere ».