CAMERA DEI DEPUTATI N. 5868

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FORLANI, GAVA, DE MITA, LEGA, MATTARELLA, GITTI, AUGELLO, CARRUS, NENNA D'ANTONIO, BALESTRACCI, AGRUSTI, AZZOLINI, CAFARELLI, CARELLI, FERRARI BRUNO, FIORI, FUMAGALLI CARULLI, PISICCHIO, SODDU, STEGAGNINI, USELLINI, VITO, ZUECH

Presentata il 20 luglio 1991

Modifica degli articoli 88, 92, 93, 94 e 95 e introduzione degli articoli 70-*bis* e 77-*bis* della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI ! — L'esigenza di dare l'avvio ad un processo di riforma delle istituzioni è da tempo largamente avvertita nell'opinione pubblica ed ha assunto un'importanza crescente nel dibattito politico degli ultimi anni.

I livelli per l'attuazione della riforma sono costituiti dalle modifiche apportabili, da un lato, con la legislazione ordinaria e, d'altro lato, con il più complesso procedimento delle leggi di revisione costituzionale.

Sotto il primo profilo, notevole ma forse scarsamente considerata è stata l'approvazione della legge di riforma degli enti locali e della legge sul procedimento amministrativo, le quali rappresentano il primo tentativo di adeguamento della struttura dello Stato alle nuove esigenze, in vista del superamento della concezione di tipo autoritativo dei rapporti tra la pubblica amministrazione ed il cittadino in favore di nuove forme di partecipazione della collettività all'attività amministrativa.

Con il più agile strumento della legge ordinaria può essere realizzata la riforma elettorale.

Al riguardo, i risultati del *referendum* sul voto di preferenza hanno evidenziato alcune fondamentali direttive per la sua realizzazione, direttive che si è ritenuto di interpretare con la redazione dei progetti di legge di modifica delle norme per

l'elezione alla Camera dei deputati ed al Senato che si propongono in altra sede.

La riforma elettorale si colloca all'interno del complessivo progetto di riforma delle istituzioni ed è prodromica rispetto alla presente proposta di revisione costituzionale.

Con la prima si è inteso riavvicinare l'eletto all'elettorato che lo esprime attraverso l'abbassamento del *quorum* per l'elezione diretta al Senato, allo scopo di consentire di regola quello che prima rappresentava l'eccezione, vale a dire l'individuazione di colui che rappresenterà l'elettore. Per l'elezione alla Camera, lo stesso obiettivo ha indotto a prevedere la riduzione della estensione territoriale dei collegi elettorali, con un premio al partito o alla coalizione di partiti di maggioranza relativa.

Il maggior collegamento tra eletti ed elettori è in sintonia con la tendenza al recepimento delle più genuine istanze locali, anche se solo una modifica costituzionale che rafforzi il ruolo delle regioni sarà in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze delle autonomie locali.

Alla necessità di assicurare un reale decentramento delle funzioni anche legislative alle regioni si ricollega l'attuabilità della proposta riduzione del numero dei componenti delle due Camere, che risulterebbe giustificata dalla diminuzione delle competenze legislative del Parlamento a seguito del contestuale ampliamento di quelle delle regioni. Tale proposta dovrebbe, dunque, essere opportunamente rinviata ad un momento successivo.

La portata innovativa della proposta di riforma elettorale deve essere attentamente considerata anche sotto il profilo della sua incidenza nell'ordinamento interno degli stessi partiti.

L'esigenza di meccanismi garantistici della democrazia interna dei partiti è ancora più avvertita in relazione al collegamento che si viene ad instaurare con la riforma tra gli elettori e l'eletto; collegamento il quale, se da un lato impone una trasparenza nella scelta delle candidature da parte del partito, d'altro lato vincola l'eletto per essere egli individuato in rapporto alla sua appartenenza ad un partito e qualificato attraverso la condivisione di un programma.

Infine, le modifiche proposte alla legge elettorale appaiono già idonee ad assicurare una maggiore coerenza tra la volontà del corpo elettorale e la struttura del Governo, specialmente nella ipotesi di dichiarazioni preventive di collegamento dalle quali l'elettore possa evincere quale formula di governo sarebbe prescelta qualora le liste collegate risultassero maggioritarie.

In questo quadro si inserisce la proposta di revisione costituzionale che si passa ad illustrare.

L'obiettivo principale della proposta è quello di assicurare la stabilità del Governo e l'efficacia dell'azione governativa, armonizzando tali fini con quelli generali di adeguamento delle istituzioni alle nuove esigenze della collettività.

Le prime modifiche riguardano l'investitura del Governo, che avviene per elezione del Presidente del Consiglio da parte delle due Camere riunite in seduta comune, con votazione a maggioranza assoluta.

Nella ipotesi che si dovrebbe considerare « normale », il candidato alla Presidenza del Consiglio viene designato dal Presidente della Repubblica sulla base dei risultati elettorali e delle maggioranze possibili in Parlamento.

L'esigenza prioritaria di addivenire comunque alla formazione di un Governo induce altresì all'abbandono del *quorum* della maggioranza assoluta nella terza votazione.

La mancata elezione di un Presidente del Consiglio nel mese successivo alla prima votazione impone che la scelta tra i diversi schieramenti politici ritorni al popolo. Si è conseguentemente previsto lo scioglimento necessario delle Camere da parte del Presidente della Repubblica.

L'adozione del sistema elettivo ha sconsigliato la sottoposizione all'approva-

zione del Parlamento della lista dei Ministri, al fine di evitare che il Governo possa essere nuovamente messo in discussione a causa di fatti relativi al singolo Ministro.

Poiché è il Presidente del Consiglio che viene eletto dal Parlamento ed assume dinanzi ad esso la responsabilità per l'attuazione del proprio programma, egli nomina i Ministri e, conseguentemente, può anche revocarli. È chiaro che, di fronte a Governi di coalizione, i nominativi di coloro che verranno nominati saranno probabilmente già noti al momento della presentazione della candidatura del Presidente del Consiglio.

Per la nomina dei Sottosegretari provvede, invece, il Consiglio dei ministri, anche se su proposta del Presidente del Consiglio previo parere del Ministro competente. L'apparente incongruenza del meccanismo di nomina dei Sottosegretari rispetto ai Ministri, essendo i primi sottratti alla nomina diretta del Presidente del Consiglio, si spiega in relazione alle loro particolari funzioni di raccordo tra la funzione politica e quella di alta amministrazione.

La maggiore stabilità del Governo è garantita, oltre che dal meccanismo per la sua investitura, dalle procedure previste per l'attuazione del programma governativo sul quale il Parlamento si è espresso in sede di discussione sul documento politico-programmatico presentato dal candidato alla Presidenza del Consiglio.

Per l'attuazione del suo programma, infatti, il Governo potrà ricorrere ai regolamenti, la cui competenza è ampliata in virtù dell'attuazione della cosiddetta delegificazione (articolo 70-*bis*), alle corsie preferenziali previste dai regolamenti parlamentari e, inoltre, alla possibilità di conseguire l'approvazione di leggi necessarie per l'attuazione del programma senza emendamenti (cosiddetto « voto bloccato ») introdotta dall'articolo 77-*bis*.

Quest'ultimo meccanismo si è dimostrato particolarmente efficace nell'ordinamento francese al fine di assicurare la stabilità del Governo.

La possibilità di ricorrere a procedure « agevolate » per l'approvazione delle leggi di attuazione del programma dovrebbe altresì ricondurre l'adozione dei decreti-legge entro i limiti stabiliti dalla Costituzione.

Infine, anche la possibilità di revocare il Governo è sottoposta a limiti. La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti di ciascuna Camera ed indicare il nuovo candidato alla Presidenza del Consiglio. La revoca ha effetto qualora la mozione sia approvata a maggioranza assoluta dal Parlamento in seduta comune e comporta la sostituzione del neoeletto al Presidente del Consiglio in carica.

Qualora non esista una maggioranza in Parlamento sufficiente a revocare il Governo in carica ma, d'altro lato, quest'ultimo non riesca ad ottenere l'approvazione dei provvedimenti legislativi necessari per attuare il proprio programma, viene rimessa al Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio, previo parere dei Presidenti delle due Camere, la decisione sulla opportunità di procedere allo scioglimento delle Camere, rimettendo così la decisione agli elettori.

La proposta di revisione costituzionale appena illustrata innesta sul nostro modello parlamentare un tipo di investitura del Governo in linea con quello delle grandi democrazie europee, che si concilia con le esigenze di maggiore trasparenza e linearità dei rapporti tra cittadini-partiti-istituzioni e di maggiore funzionalità del sistema politico.

Le modifiche proposte sono da considerarsi strategiche rispetto ad altre che possono essere esaminate anche in tempi successivi, come la riconsiderazione dei poteri del Presidente della Repubblica al fine di sottolinearne la funzione di garante della Costituzione.

Quanto alle modifiche relative all'esercizio della funzione legislativa ed al bicameralismo, si rinvia al dibattito politico in corso in Parlamento, sottolineando la coerenza delle proposte avanzate in quella sede con quelle qui illustrate.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

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

« ART. 92. — Il Governo della Repubblica è composto dal Presidente del Consiglio e dai Ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei Ministri, nonché dai Sottosegretari.

Il Presidente del Consiglio è eletto dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei suoi componenti.

L'elezione avviene per appello nominale a seguito di un dibattito sul documento politico-programmatico presentato al Parlamento dal candidato alla carica di Presidente del Consiglio, nel quale sono indicate le linee fondamentali della politica che intende seguire.

Il candidato è designato dal Presidente della Repubblica.

Qualora non venga conseguita la maggioranza assoluta nella prima e nella seconda votazione, si procede ad una terza votazione dello stesso nominativo nella quale il candidato è eletto se consegue la maggioranza dei voti validamente espressi.

Se, effettuate le votazioni di cui al quinto comma, non si ottiene la maggioranza necessaria alla elezione, il Presidente della Repubblica presenta altre designazioni a norma del quarto comma.

Se, trascorso un mese dalla prima votazione, nessun candidato risulta eletto, il Presidente della Repubblica scioglie le due Camere ».

ART. 2.

1. L'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 93. — Il Presidente della Repubblica nomina con proprio decreto il

Presidente del Consiglio eletto, il quale, prima di assumere le funzioni, presta giuramento nelle sue mani.

Il Presidente del Consiglio nomina con proprio decreto i Ministri. Allo stesso modo può revocarli.

Prima di assumere le funzioni, i Ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Presidente del Consiglio, sentiti i Ministri competenti, delibera la nomina e la revoca dei Sottosegretari.

L'incarico di Ministro e di Sottosegretario è incompatibile con l'esercizio del mandato parlamentare. La legge stabilisce i criteri e le modalità per la sostituzione dei componenti del Parlamento che abbiano accettato l'incarico di Governo ».

ART. 3.

1. L'articolo 94 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 94. — Il Presidente del Consiglio cessa dalla carica se il Parlamento in seduta comune approvi una mozione di sfiducia motivata, contenente l'indicazione del successore, con votazione per appello nominale a maggioranza dei suoi componenti.

La mozione deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti di ciascuna Camera.

La nomina del nuovo Presidente del Consiglio da parte del Presidente della Repubblica comporta automaticamente la revoca del Presidente del Consiglio e la conseguente decadenza dei Ministri in carica.

Se per qualsiasi altra causa il Presidente del Consiglio cessi dalla carica, il Parlamento in seduta comune deve essere convocato entro dieci giorni per l'elezione del successore secondo la procedura di cui all'articolo 92 ».

ART. 4.

1. L'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 95. — Il Presidente del Consiglio dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile nei confronti del Parlamento. Mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri.

I ministri sono responsabili collegialmente degli atti del Consiglio dei ministri, e individualmente degli atti dei loro dicasteri.

La legge provvede all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e determina il numero, le attribuzioni e l'organizzazione dei ministeri ».

ART. 5.

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

« ART. 88. — Salva l'ipotesi di scioglimento necessario di cui all'articolo 92, il Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, sentiti i loro Presidenti, può sciogliere le Camere qualora esse, pur non riuscendo ad eleggere un nuovo Presidente del Consiglio, rifiutino l'approvazione dei provvedimenti legislativi che il Presidente del Consiglio abbia dichiarato necessari per la realizzazione del proprio programma ».

ART. 6.

1. Dopo l'articolo 77 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 77-*bis*. — Per l'attuazione del proprio programma il Governo può chiedere l'approvazione senza emendamenti di norme legislative, anche di principio, alle Camere.

La mancata approvazione non comporta obbligo di dimissioni.

I regolamenti parlamentari stabiliscono i tempi e le modalità di approvazione dei provvedimenti essenziali alla realizzazione del programma di Governo ».

ART. 7.

1. Dopo l'articolo 70 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 70-*bis*. — Nelle materie riservate alla legge – escluse le leggi penali e quelle che incidono sui diritti di libertà personale, di circolazione e soggiorno, di riunione e di associazione, di libertà di manifestazione del pensiero, di culto, di coscienza, di stampa – può essere prevista con legge organica, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, la disciplina in linea di principio delle singole materie, restando alla fonte regolamentare la disciplina specifica ».