

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3531

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del deputato MONACO

Norme sul Governo di legislatura e sullo statuto dell'opposizione

Presentata il 13 gennaio 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — È trascorso ormai un decennio dalla svolta istituzionale realizzatasi nel nostro Paese grazie all'iniziativa referendaria di modifica delle leggi elettorali. Da allora il panorama politico è cambiato in maniera radicale. Molti dei precedenti partiti sono scomparsi, nuovi ne sono sorti. Ma soprattutto si è progressivamente realizzato un regime di alternanza al potere di raggruppamenti politici contrapposti, secondo la fisiologica dinamica delle più importanti e mature democrazie contemporanee.

Malgrado ciò il nostro sistema politico-istituzionale non funziona ancora in modo soddisfacente. Le nuove leggi elettorali, ricalcate abbastanza fedelmente sul dispositivo emerso dall'esito dei *referendum* del 1993 — coniugate con una trasformazione dell'assetto del sistema dei partiti — hanno dato buona, ma limitata, prova di funzionamento. In effetti esse hanno progressivamente garantito, nella fase di avvio della

legislatura, la possibilità all'elettore di designare sempre più chiaramente la maggioranza di governo e, grazie ad una soluzione non codificata dalla disciplina elettorale, anche il suo *leader*. Viceversa il sistema elettorale non ha, né poteva stabilizzare il funzionamento del sistema politico durante la legislatura. Ciò vale innanzitutto per il blocco maggioranza-governo. Seppure ridotte rispetto al periodo che va dal 1948 al 1993, non sono mancate le crisi di governo, spesso congiunte ad un sensibile mutamento del colore politico della maggioranza rispetto a quella emersa dalle elezioni. Lo spettro del cosiddetto « ribaltone » continua ad aggirarsi per le Aule parlamentari e produce una serie di effetti collaterali, anche indipendentemente dal suo verificarsi concretamente. Il più vistoso è quello che consente alle varie componenti delle coalizioni di governo e di opposizione di godere di una rendita di posizione e di un potere di coalizione a

volte assai sproporzionati rispetto alla loro consistenza reale.

Anche sul versante del ruolo dell'opposizione non mancano gli inconvenienti. L'opposizione è bensì abbastanza chiaramente definita in occasione delle elezioni, ma subisce tutti gli inconvenienti dovuti ad un'architettura istituzionale che ne tutela assai poco la posizione durante la legislatura.

Sono trascorsi ormai cinque anni dal fallimento della Commissione bicamerale istituita nella XIII legislatura. Quel lavoro non è stato tuttavia inutile. Esso ha consentito di dissodare il terreno delle varie soluzioni istituzionali. Ne è stata una prova la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione varata alla fine della scorsa legislatura.

Oggi, ad un anno e mezzo dalle elezioni politiche, sembrano essersi ricreate le condizioni per mettere mano al completamento della transizione politica italiana ed al rinnovamento della forma di governo, coerentemente con l'avvento della democrazia dell'alternanza.

Autorevole indizio del mutato clima politico si ritrova nelle dichiarazioni delle più importanti cariche dello Stato e, in particolare, da ultimo, nell'inequivoco discorso di fine anno del Capo dello Stato.

Varie opzioni si trovano oggi sul tappeto. Esse possono distinguersi in due filoni, a seconda che esse attribuiscano un maggior coefficiente di innovazione alla figura del Capo dello Stato o a quella del raccordo Governo-Parlamento e del Presidente del Consiglio dei ministri.

Sulla prima direttrice un'ipotesi potrebbe essere quella dell'elezione diretta di un « Presidente di garanzia » secondo le indicazioni emerse dal progetto approvato dalla menzionata Commissione bicamerale presieduta dall'onorevole D'Alema. Si tratta di una proposta che non convince. Essa, infatti, si fonda su una premessa fortemente ambigua le cui conseguenze sono del tutto imprevedibili e rischiano, per ciò stesso, sia di realizzare esiti improduttivi sia, al contrario, di consentire derive plebiscitarie, non adeguatamente contrastabili per assenza di una disciplina chiara.

L'ambiguità consiste proprio nella figura di un Presidente di garanzia eletto direttamente dal popolo. Il titolare dell'organo, infatti, appare strutturalmente assoggettato a due filosofie tra loro incompatibili. La filosofia della « garanzia », che lo vorrebbe sottratto al circuito politico, tendenzialmente spoliticizzato nella sua azione e capace di farsi carico degli interessi generali di buon funzionamento delle istituzioni. Tale filosofia dovrebbe convivere, però, con quella — conseguente all'elezione diretta — di organo espressione di una maggioranza politica, titolare di poteri significativi, sottratti alla controfirma, come quelli, tra gli altri, della nomina del Primo ministro e dello scioglimento delle Camere. Non v'è dubbio che l'idea di un Presidente di garanzia eletto da una maggioranza politica si iscriva nel filone di quelle visioni del Capo dello Stato definite come « mistiche » da una autorevole dottrina. A tale proposito non sorprendono le parole con cui, settanta anni fa, il grande giurista Hans Kelsen in polemica con Carl Schmitt, stigmatizzava una tale ipotesi: « L'elezione del Capo dello Stato, che — inevitabilmente — si svolge sotto la pressione dei partiti politici, è un metodo certamente democratico per nominarlo, ma non ne garantisce particolarmente l'indipendenza. Desumere che il Capo dello Stato in quanto « eletto da tutto il popolo », ossia nominato da una maggioranza e talvolta persino da una minoranza del popolo in lotta con altri gruppi, possa esprimere la volontà collettiva dell'intero popolo, è discutibile non solo perché una siffatta volontà collettiva non esiste, ma soprattutto perché l'elezione non offre alcuna garanzia per una funzione di composizione di interessi in conflitto. Se questa, in via di fatto, si fa di regola sentire, ciò accade « nonostante » tale metodo di nomina. Vedere nell'elezione, come fa Schmitt, una garanzia di indipendenza è possibile solo a patto di chiudere gli occhi davanti alla realtà (*Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* in *Die Justiz*, 1930-31, Heft 11-12, Band VI, 576-628).

Una maggiore coerenza e capacità di convinzione presenta, almeno in astratto, la proposta di importare in Italia il modello semi-presidenziale della V Repubblica francese. Si tratta però di verificare se una tale soluzione sia adeguata al nostro sistema politico. Una tale verifica può effettuarsi solo a partire da una chiara identificazione dei problemi che attanagliano le nostre istituzioni. Ora, sembra di poter dire sinteticamente che tali problemi si possono riassumere in due fondamentali difetti. Il primo è quello della frequente « rottura » della volontà politica espressa dal corpo elettorale attraverso le elezioni. Il permanente rischio di un regresso dallo schema della democrazia « immediata » a quello della democrazia mediata dai partiti, o, detto in termini giornalistici, il rischio di un « ribaltone » appare sempre una possibilità concreta nella politica italiana. Il secondo difetto, in parte conseguenza del primo, è quello della instabilità dei governi. Si tratta cioè del rischio che, quand'anche il colore politico della maggioranza restasse sostanzialmente lo stesso, le conflittualità interne ad essa possano condurre ad una crisi « endogena » con conseguente rottura del rapporto tra maggioranza politica e Governo emersi dalle elezioni.

La conseguenza di entrambi tali inconvenienti non si risolve solo in termini di funzionalità delle istituzioni, ma costituisce, nella logica di una democrazia competitiva di tipo non mediato, un vero e proprio *vulnus* all'esigenza democratica di responsabilità degli organi governanti di fronte agli elettori. Se, infatti, nel corso di una legislatura è lecito un frequente ricambio delle maggioranze, le elezioni finiscono per perdere inevitabilmente il ruolo di momento dell'imputazione della responsabilità del Governo del Paese e si riducono ad essere — secondo la logica delle democrazie « mediate » — solo il momento in cui gli elettori possono premiare o sanzionare i comportamenti parlamentari dei propri partiti di riferimento.

In questa prospettiva l'elezione diretta del Capo dello Stato con funzioni di governo presenta degli intollerabili elementi

di ambiguità. Innanzitutto perché, trattandosi di un sistema diarchico, la responsabilità politica di governo appare distribuita tra due organi (Presidente della Repubblica e Primo ministro) con un conseguente offuscamento della stessa. In secondo luogo, l'inevitabile instabilità degli esecutivi, dimostrata proprio dall'esperienza francese, nella quale — non a caso — il Primo ministro è stato definito come un « fusibile » nelle mani del Capo dello Stato che ne può propiziare le dimissioni, non renderebbe certamente un buon servizio all'esigenza di chiarezza dei rapporti politici di fronte al corpo elettorale. Infine, sotto il profilo dell'imputazione della responsabilità, ammesso che si addivenga ad una soluzione basata sulla limitazione del mandato presidenziale alla durata di una legislatura, è evidente che la dissociazione tra nomina del Presidente della Repubblica e formazione della maggioranza politica rischia di costituire un ottimo alibi per disperdere la responsabilità di un cattivo governo e dell'inefficienza istituzionale. Il sistema sarebbe, dunque, da un lato troppo rigido, a causa della durata prestabilita ed immodificabile del mandato presidenziale e, dall'altro, troppo flessibile, a causa della possibilità di instabilità della compagine governativa.

Se si abbandona la prospettiva del presidenzialismo, ci troviamo di fronte all'alternativa di una razionalizzazione del sistema parlamentare. Come si è accennato, anche in questo caso si confrontano due ipotesi. Quella del cosiddetto « premierato » e quella del « cancellierato ».

Cominciando da quest'ultima, non ci vuole molto a mettere in luce il carattere assai « debole », se non evanescente, di una tale razionalizzazione. Essa si fonda, infatti, sull'equivoco che proviene dal rendimento soddisfacente che tale forma di governo presenta nell'ordinamento — quello tedesco — in cui essa ha oggi la propria incarnazione più evidente. Sarebbe però errato ritenere che l'importazione del modello ne garantirebbe anche in Italia la riuscita.

Va infatti considerata, da un lato, la grande tradizione di disciplina dei partiti

(in numero peraltro assai ridotto rispetto all'Italia) presente in quel Paese. La pratica di lealtà di coalizione tra i soggetti che sostengono il Governo in Germania appare infatti incomparabilmente più consolidata rispetto al nostro Paese. Ma, a parte le considerazioni fondate sulla strutturazione e sulla dinamica del sistema dei partiti, gli accorgimenti istituzionali previsti dalla Legge fondamentale non sono di per sé in grado di scongiurare i rischi di instabilità.

Il famoso dispositivo della sfiducia costruttiva, infatti, è strutturalmente inidoneo a scongiurare crisi extraparlamentari endogene alla maggioranza di governo. Esso cioè è in grado di sprigionare le proprie doti di stabilizzazione solo nel caso di crisi parlamentari in cui entri in crisi la formula politica su cui si fonda l'alleanza. E, comunque, sempre a prezzo di un ribaltone.

Né si può dire, alla luce dei pochissimi precedenti della storia costituzionale tedesca, che anche il mutamento del Governo importi di per sé un obbligo di elezioni in tempi ravvicinati, onde riallineare la volontà dei partiti che hanno dato vita al nuovo Governo, con quella del corpo elettorale. Non c'è infatti costituzionalista in Germania (e lo stesso vale per la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*), che sia disposto a sottoscrivere la formula secondo cui si sarebbe ormai imposta, in quel Paese, una consuetudine costituzionale in tal senso.

Rimane da considerare il modello del premierato. Ed è questo che si è prescelto nella presente proposta di legge costituzionale.

Tale formula ambisce ad essere una razionalizzazione avanzata del modello parlamentare e trae ispirazione dall'esperienza inglese, adattandola alle esigenze di un sistema multipartitico come il nostro.

La scelta fondamentale, in questo modello, è quella di consentire agli elettori l'elezione contestuale del Presidente del Consiglio dei ministri e della sua maggioranza. L'obiettivo è dunque — secondo il modello parlamentare — di evitare ogni ambiguità dualistica — presente invece in quello semipresidenziale — e di conferire il

massimo di omogeneità e di legittimazione al circuito maggioranza parlamentare-Governo.

Si è pertanto previsto un collegamento tra i candidati ai seggi parlamentari ed il candidato *Premier*. Questi sarà nominato dal Capo dello Stato in base alla circostanza che ad esso è collegato il maggior numero di parlamentari eletti.

Per sottolineare la legittimazione popolare immediata del Governo si è previsto che questi non debba sottoporsi ad un voto di fiducia iniziale.

Il sistema così previsto non esaspera il « fatto maggioritario », essendo escluso ogni dispositivo che garantisca, in ogni caso, una maggioranza al Governo. Sono pertanto possibili, così come in altre democrazie avanzate, Governi di minoranza. Anche per tale ragione, allo scopo di garantire una stabilità non fine a se stessa, sono previsti meccanismi di rafforzamento del Governo in Parlamento, ma soprattutto è conferito al Primo ministro il potere di richiedere al Capo dello Stato nuove elezioni (articolo 4) anche in caso di sfiducia (articolo 7).

Per evitare una eccessiva rigidità del meccanismo dello scioglimento sono state previste alcune deroghe (in caso di non accoglimento della richiesta di scioglimento, dimissioni, impedimento permanente o morte del Primo ministro (articolo 5): *a*) è stata lasciata al Capo del Governo la possibilità, in caso di voto di sfiducia o di mancato ottenimento del voto favorevole in caso di questione di fiducia, di valutare se dimettersi o se procedere alla richiesta di nuove elezioni per verificare il consenso popolare al proprio indirizzo politico; *b*) il Presidente della Repubblica può non acconsentire alla richiesta di scioglimento delle Camere e procedere alla nomina entro quarantotto ore del nuovo Presidente del Consiglio dei ministri, assicurandosi che sia salvaguardata la coerenza con il risultato elettorale. In entrambi i casi il Presidente della Repubblica procede comunque allo scioglimento delle Camere entro un anno.

Onorevoli colleghi! Siamo convinti che il principale problema della politica ita-

liana sia lo scollamento tra la vita parlamentare e la volontà popolare. Colmare questo vallo costituisce l'obiettivo della presente proposta di legge costituzionale, pur nella consapevolezza di voler evitare soluzioni demagogiche di stampo plebiscitario.

A tale proposito sono stati rafforzati alcuni istituti di garanzia, sia dei singoli parlamentari, che delle minoranze e, infine, dell'opposizione, che otterrebbe per la prima volta un riconoscimento costituzionale della propria fondamentale funzione democratica.

A garanzia dei singoli e delle minoranze sono le previsioni del ricorso alla Corte costituzionale avverso le deliberazioni di convalida delle elezioni, avverso l'approvazione di leggi, atti aventi forza di legge e regolamenti del Governo, nonché il potere di richiedere l'istituzione di commissioni d'inchiesta anche da parte della minoranza (articoli 2, 3 e 8).

Lo statuto dell'opposizione si articola in numerose disposizioni volte a garantire una posizione simmetrica di quest'ultima rispetto al Governo ed in particolare del Capo dell'opposizione rispetto al Presi-

dente del Consiglio dei ministri (attraverso la previsione del diritto di partecipazione ai lavori di entrambe le Camere; del diritto di replica alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei ministri, dell'equiparazione tra i tempi di intervento a disposizione dell'opposizione e quelli a disposizione del Governo e della maggioranza, computati unitariamente; del diritto di richiedere la diretta televisiva per i dibattiti più importanti; eccetera) (articolo 6).

Una particolare disciplina è riservata alle modalità di elezione, revoca e sostituzione del Capo dell'opposizione, il quale viene eletto da tutti i parlamentari non collegati o che non abbiano dato la fiducia al Capo del Governo. Attesa la differente dinamica tra il sistema inglese e quello italiano, è stato appositamente previsto che il Capo della coalizione di opposizione possa essere sostituito al fine di ottenere un ricambio in vista della futura competizione elettorale (articolo 6).

Concludono la proposta di legge costituzionale alcune disposizioni transitorie volte a garantire l'operatività della riforma, nell'attesa dell'adozione delle relative leggi di attuazione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. Il quarto comma dell'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« I membri del Governo, il Capo dell'opposizione ed i suoi delegati hanno diritto e, se richiesti, l'obbligo di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono ».

ART. 2.

1. Il primo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dai seguenti:

« Le leggi sono promulgate dal Presidente della Repubblica non prima di quindici giorni e non oltre sessanta giorni dall'approvazione.

Entro trenta giorni dalla pubblicazione, un quarto dei membri di una Camera può deferire una legge, un atto avente forza di legge o un regolamento del Governo, all'esame della Corte costituzionale per violazione delle norme, anche regolamentari, sul procedimento legislativo. Il ricorso alla Corte costituzionale è altresì ammesso, per ogni violazione della Costituzione, qualora si tratti di atti sull'organizzazione dello Stato o sulla pubblica amministrazione.

La Corte costituzionale si pronuncia entro quarantacinque giorni. Il ricorso non sospende la promulgazione ».

ART. 3.

1. All'articolo 82 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« La commissione d'inchiesta è comunque istituita se la richiesta proviene da almeno un quarto dei membri di ciascuna Camera ».

ART. 4.

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

« ART. 88. — Su richiesta del Primo ministro, il Presidente della Repubblica, sentiti i Presidenti delle Camere, può indire nuove elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, anche anticipate rispetto al termine della legislatura.

Lo scioglimento non può essere disposto quando è stata presentata e non ancora votata una mozione di sfiducia ».

ART. 5.

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

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

Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, i ministri.

A seguito delle elezioni per la Camera dei deputati e per il Senato della Repubblica, il Presidente della Repubblica nomina Presidente del Consiglio dei ministri colui al quale, secondo quanto previsto dalle relative leggi elettorali, risultino collegati il maggior numero di deputati e di senatori. Su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri nomina e revoca i ministri.

Nel caso di non accoglimento della richiesta di scioglimento delle Camere di cui al primo comma dell'articolo 88, di dimissioni, di morte o di impedimento permanente del Presidente del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica nomina entro quarantotto ore il nuovo Presidente del Consiglio dei ministri in coerenza con il risultato delle elezioni e, dopo che questi ha ottenuto la fiducia delle Camere, nomina e revoca su sua proposta i ministri.

Nell'ipotesi di cui al quarto comma, il Presidente della Repubblica procede comunque allo scioglimento delle Camere entro un anno e in ogni caso a seguito di dimissioni o di sfiducia al nuovo Presidente del Consiglio dei ministri nominato ai sensi del medesimo quarto comma ».

ART. 6.

1. Dopo l'articolo 92 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 92-*bis*. — La legge disciplina le modalità di elezione e di revoca, da parte dei parlamentari non collegati al Primo ministro, del Capo dell'opposizione. In caso di revoca i parlamentari devono contestualmente eleggere un nuovo Capo dell'opposizione. L'elezione del Capo dell'opposizione avviene entro cinque giorni dalla formazione del Governo nell'ipotesi di cui al terzo comma dell'articolo 92 ed entro tre giorni dalla votazione di fiducia nelle altre ipotesi.

Il Capo dell'opposizione interviene di diritto, con tempo equivalente, alle sedute delle Camere nelle quali prende la parola il Primo ministro. I regolamenti delle Camere disciplinano la partecipazione ai lavori dei delegati del Capo dell'opposizione su specifiche materie, qualora questi abbia provveduto ad indicarli all'atto della sua elezione o a seguito di successiva revoca o dimissioni.

Il Capo dell'opposizione può richiedere la convocazione straordinaria della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Egli può altresì richiedere, conformemente alla disciplina legislativa in materia, la trasmissione televisiva dei dibattiti parlamentari ai quali prende parte. È consultato dal Presidente della Repubblica, d'intesa con il Primo ministro, in caso di emergenza interna e internazionale o di dimissioni del Governo.

Nella programmazione dei lavori i tempi destinati agli interventi dei membri dell'opposizione sono equivalenti alla somma degli interventi dei membri del

Governo e dei componenti della maggioranza parlamentare.

I membri dell'opposizione hanno sempre diritto all'ultimo intervento nei dibattiti parlamentari.

La legge assegna al Capo dell'opposizione specifiche dotazioni materiali e finanziarie ».

ART. 7.

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

« ART. 94 — Il Governo deve avere la fiducia delle due Camere.

Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta alle Camere il proprio programma di governo per la legislatura. Periodicamente, e comunque a distanza non maggiore di un anno, il Presidente del Consiglio dei ministri presenta, secondo le norme dei regolamenti parlamentari, i progetti di attuazione del programma di governo per il successivo periodo, anche ai fini dell'utilizzo degli speciali procedimenti parlamentari, anche abbreviati, allo scopo previsti dai regolamenti.

Ad ogni intervento del Presidente del Consiglio dei ministri ha sempre facoltà di replica, con pari tempo, il Capo dell'opposizione.

Ciascuna Camera accorda o revoca la fiducia al solo Presidente del Consiglio dei ministri mediante mozione motivata, sottoscritta da almeno un terzo dei suoi componenti e approvata per appello nominale a maggioranza assoluta dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di tre giorni dalla presentazione. Nel caso di cui al terzo comma dell'articolo 92 la fiducia al Governo si presume esistente.

In nessun caso sono ammesse mozioni di sfiducia contro singoli ministri.

Il presidente del Consiglio dei ministri può sempre porre la questione di fiducia su proposte presentate dal Governo al Parlamento.

Se la richiesta di fiducia è respinta o la mozione di sfiducia è approvata, entro quarantotto ore il Primo ministro presenta al Presidente della Repubblica le dimissioni ovvero la richiesta di elezioni anticipate ».

ART. 8.

1. All'articolo 134 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente capoverso:

« sui ricorsi avverso le decisioni delle Camere in ordine ai titoli di ammissione dei componenti delle due Camere e alle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità ».

ART. 9.

1. Nel caso di modifica delle norme su una delle due Camere, che ne determinino una composizione basata sulla rappresentanza degli enti territoriali e ne ridefiniscano le competenze, la presente legge costituzionale si applica solo all'altra Camera.

2. Nelle more dell'approvazione delle norme di attuazione della presente legge costituzionale, ciascun candidato alle elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica è tenuto ad indicare, all'atto di presentazione della propria candidatura, il nome del candidato Presidente del Consiglio dei ministri cui intende collegarsi. A seguito della prima seduta del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati i rispettivi Presidenti comunicano al Presidente della Repubblica i dati sui collegamenti tra deputati e senatori di cui sia proclamata l'elezione e i candidati Presidenti del Consiglio dei ministri.

3. Il Capo dell'opposizione è eletto, in seduta congiunta su convocazione del Presidente della Camera dei deputati, dai parlamentari che non risultino collegati al Presidente del Consiglio dei ministri, o, nei casi di cui al quarto comma dell'articolo 92 della Costituzione, come sostituito dal-

l'articolo 5 della presente legge costituzionale, da quelli che non hanno votato la fiducia al Governo, a maggioranza assoluta. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta al primo scrutinio si procede ventiquattro ore dopo ad un ballottaggio tra i candidati risultati primo e secondo al primo scrutinio.

€ 0,26



14PDL0039200