

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 4051

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CALDERISI, BERNINI BOVICELLI, ABELLI, ABRIGNANI, ANGELI, ANTONIONE, APREA, ARACU, BARANI, BECCALOSSI, BERGAMINI, BERTOLINI, BIANCONI, BIAVA, BOCCIARDO, BONCIANI, BONIVER, BRANCHER, CALABRIA, CASSINELLI, CASTIELLO, CAZZOLA, CENTEMERO, CONTENTO, COSTA, CRISTALDI, DE GIROLAMO, DE LUCA, DE NICHILLO RIZZOLI, DELL'ELCE, DI CATERINA, DI VIRGILIO, DIMA, DISTASO, FAENZI, RENATO FARINA, GREGORIO FONTANA, FORMICHELLA, TOMMASO FOTI, FRASSINETTI, FUCCI, GAROFALO, GAVA, GHIGLIA, GIRLANDA, GOTTARDO, HOLZMANN, LA LOGGIA, LAINATI, LANDOLFI, LAZZARI, LEHNER, LORENZIN, LUNARDI, MALGIERI, MANNUCCI, GIULIO MARINI, MARSILIO, ANTONIO MARTINO, MAZZONI, MAZZUCA, MIGLIORI, MILANATO, MINARDO, MOLES, MOTTOLA, MURO, OSVALDO NAPOLI, NICOLUCCI, NIRENSTEIN, NOLA, ORSINI, PAGANO, PALMIERI, PANIZ, PAPA, MASSIMO PARISI, PELINO, PIANETTA, PICCHI, PIZZOLANTE, PORCU, LUCIANO ROSSI, SANTELLI, SCAJOLA, SCANDROGLIO, SCELLI, SIMEONI, SOGLIA, SPECIALE, STANCA, STASI, STRACQUADANIO, TADDEI, TESTONI, TORRISI, TORTOLI, VALDUCCI, VENTUCCI, VERSACE, VIGNALI

Modifiche alla parte seconda della Costituzione
per assicurare governabilità al Paese

Presentata il 2 febbraio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — La riforma della parte seconda della Costituzione, nonostante il fallimento dei numerosi tentativi che si sono susseguiti negli ultimi vent'anni, rimane un'esigenza imprescin-

dibile per modernizzare le istituzioni e per munire il nostro Paese degli stessi strumenti di cui le altre democrazie occidentali dispongono da tempo, in modo da affrontare in condizioni di parità le grandi

sfide che la competizione internazionale ci impone. Purtroppo, però, l'obiettivo di una riforma organica appare di difficile realizzazione anche nel contesto della presente legislatura.

Ma proprio i tentativi di destabilizzazione dell'Esecutivo e l'uso politico della giustizia che stanno caratterizzando drammaticamente questa legislatura — oggi volti a colpire il Governo Berlusconi, domani potenzialmente in grado di colpire qualsiasi altro Governo — confermano, per la loro abnormità, l'assoluta necessità e urgenza quantomeno di alcune modifiche costituzionali, limitate a pochi essenziali aspetti, per assicurare, almeno in futuro, governabilità al Paese. Modifiche costituzionali mirate, le quali sciolgano alcuni nodi scorsi che avviluppano il nostro sistema politico-istituzionale — in particolare lo squilibrio dei poteri tra magistratura e politica, la debolezza istituzionale dell'Esecutivo e l'assenza di una dinamica compiutamente bipolare tra proposte alternative di governo — consentirebbero poi di portare a compimento molto più agevolmente la modifica organica della parte seconda della Costituzione, compresa la riforma del bicameralismo (che forse ha costituito il maggiore ostacolo su cui si sono infranti i precedenti tentativi riformatori) e potrebbero favorire la stessa riforma del titolo IV relativo alla magistratura.

Le presente proposta di legge costituzionale intende pertanto modificare solo alcuni articoli della Costituzione, tendenzialmente attraverso l'aggiunta o la modifica di singoli commi con formulazioni di grande portata riformatrice.

L'articolo 1 modifica gli articoli 56 e 57 della Costituzione. Esso è volto a ridurre il numero dei parlamentari portando a cinquecento quello dei deputati (oltre a dieci eletti nella circoscrizione Estero) e a duecentocinquanta quello dei senatori elettivi (oltre a cinque della circoscrizione Estero), con la conseguente riduzione del numero minimo di senatori per regione, che da sette scenderebbe

a sei. Una riduzione significativa e non demagogica, pari a circa il 20 per cento, in linea con il numero dei parlamentari delle altre grandi democrazie europee.

L'articolo 2 aggiunge un comma all'articolo 68 della Costituzione, ispirandosi alla proposta *bipartisan* dei senatori Chiaromonte, Compagna ed altri (atto Senato n. 1942) in materia di immunità dei membri del Parlamento. Questa proposta ripropone il testo approvato dal Senato nel febbraio 1993 che, su iniziativa del senatore Maccanico, prevedeva di affidare alle Camere il compito di decidere non più sulla concessione dell'autorizzazione a procedere, ma sulla sospensione del procedimento penale. Una sorta di meccanismo di silenzio-assenso destinato a prevenire il ripetersi degli abusi che avevano contraddistinto in passato la concreta applicazione dell'istituto dell'autorizzazione a procedere.

La proposta del Senato fu purtroppo ignorata dalla Camera, nel clima e nella cultura degli anni di « tangentopoli » per cui le richieste di autorizzazione a procedere si trasformavano in « processi di piazza » e gli avvisi di garanzia equivalevano ad altrettante condanne. Si aprì così la strada ad una modifica dell'articolo 68 della Costituzione che ha determinato una gravissima ferita nel nostro sistema delle garanzie. Di qui la necessità di provare a « tornare alla Costituzione », nella convinzione che l'articolo 68 non fosse un'eccezione o una forzatura del principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, ma un'attuazione e una garanzia dell'articolo 67 sulla libertà del mandato parlamentare.

Conseguentemente, la presente proposta di legge prevede che l'autorità giudiziaria debba dare comunicazione alla Camera di appartenenza prima di sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento. Entro il termine di novanta giorni, nel corso dei quali il procedimento è sospeso, la Camera decide, a garanzia della libertà della funzione parlamentare, se disporre la sospensione del procedimento per la durata del mandato.

L'articolo 3 aggiunge un comma all'articolo 72 della Costituzione, prevedendo che il Governo possa chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari (proposta contenuta anche nel testo di riforma della Costituzione elaborato nella XV legislatura dalla Commissione affari costituzionali della Camera presieduta dall'onorevole Violante). Anche se, in base al secondo comma dell'articolo 72 della Costituzione, i regolamenti parlamentari potrebbero già stabilire procedimenti abbreviati per i disegni di legge di attuazione del programma di governo (la cosiddetta corsia preferenziale già contenuta del « decalogo istituzionale » proposto da Giovanni Spadolini nel 1982), la presente modifica costituzionale riuscirebbe finalmente a imporre la riforma dei regolamenti, offrendo così soluzioni alternative rispetto ai fenomeni degenerativi ai quali assistiamo impotenti da anni (abuso della decretazione d'urgenza, maxiemendamenti, frequente ricorso alla questione di fiducia e altri ancora che si stanno purtroppo consolidando).

L'articolo 4 aggiunge un comma all'articolo 81 della Costituzione, prevedendo che non possono essere approvati leggi o emendamenti che comportino nuove o maggiori spese o diminuzioni di entrate qualora il Governo vi si opponga. L'attribuzione al Governo di questa responsabilità, essenziale per la tenuta dei conti pubblici, è prevista negli ordinamenti di tutte le maggiori democrazie, dal Regno Unito alla Germania (articolo 113 della Legge fondamentale tedesca) e alla Francia (ove l'articolo 40 della Costituzione prevede addirittura l'inammissibilità delle proposte e degli emendamenti dei membri del Parlamento che hanno come conseguenza una diminuzione di entrate o la creazione o l'aggravamento di un onere pubblico).

La modifica contenuta nell'articolo 5 è, insieme con quella relativa all'articolo 68 della Costituzione, la più importante e urgente. Si tratta di un comma aggiuntivo

all'articolo 94 della Costituzione, volto a rafforzare la stabilità dell'Esecutivo e la coesione della maggioranza, analogamente a quanto previsto dagli ordinamenti delle maggiori democrazie parlamentari. Anche nel nostro Paese, del resto, i sindaci e i presidenti delle province e delle regioni dispongono di un formidabile meccanismo di stabilizzazione (il cosiddetto *simul stabunt, simul cadent*) che ha dimostrato grandissima efficacia assicurando esecutivi di legislatura in oltre il 99,9 per cento dei casi. Il Governo nazionale è invece del tutto privo di qualsiasi meccanismo di stabilizzazione, essendo rimasta immutata la Carta costituzionale del 1948. È noto, del resto, che il Costituente aveva lasciato aperta la pagina sulla forma di governo (oltre a quelle sul regionalismo e sull'assetto bicamerale). L'ordine del giorno Perras, approvato nella seduta del 4 e 5 settembre 1946, aveva scelto la forma di governo parlamentare ma aveva chiesto rimedi contro le « degenerazioni del parlamentarismo », vale a dire contro le forme di « assemblearismo » che avevano sfiancato le democrazie parlamentari nella prima parte del Novecento. Ma lo scoppio della guerra fredda e la crisi politica del maggio 1947, con l'estromissione dei socialisti e comunisti dal Governo, bloccò il lavoro sul punto. La forma di governo che ne derivò ha ben scarsi ed inefficaci elementi di razionalizzazione. Dopo oltre sessanta anni, è giunto assolutamente il momento di porre rimedio a questa anomalia che vede la posizione del Governo italiano in Parlamento come la più debole nel panorama europeo, nonostante le diverse modifiche dei regolamenti parlamentari intervenute nel frattempo e nonostante l'adozione di sistemi elettorali dotati di meccanismi maggioritari. Infatti, anche con il premio di maggioranza previsto dal sistema elettorale vigente (che alla Camera assicura alla coalizione vincente il 55 per cento dei seggi), un'esigua minoranza della maggioranza (basta il 5 per cento dei membri dell'Assemblea, poco più di trenta deputati) è in grado di minare la stabilità dell'esecutivo scaturito dal voto degli elettori, in qualsiasi mo-

mento e anche per ragioni strumentali e inconsistenti, senza che l'Esecutivo stesso possa far valere alcuno strumento deterrente, in particolare chiamare subito a rendere conto di quelle ragioni davanti agli elettori.

Se non sarà posto rimedio con urgenza alla debolezza istituzionale dell'Esecutivo e se, di conseguenza, continuerà ad avere credito l'affermazione per cui « se cade il Governo se ne fa un altro in cinque minuti », quanto è accaduto nella presente legislatura, con la scissione del 5 per cento dei deputati dal maggior partito di maggioranza, potrebbe verificarsi nuovamente nel prossimo futuro, impedendo a qualsiasi Esecutivo di governare il Paese. Non solo. Senza un meccanismo di stabilizzazione del Governo, lo stesso confronto politico, anziché riguardare in modo costruttivo il merito delle politiche pubbliche e le proposte alternative di governo, rischierà di scadere sempre più nelle manovre e nei giochi di palazzo o addirittura nel *gossip* sulle vite private delle persone, togliendo qualsiasi serietà e credibilità alla politica.

La proposta di legge, senza modificare gli articoli 88 e 89 della Costituzione, aggiunge un comma all'articolo 94, prevedendo che, qualora la richiesta di fiducia sia respinta o la mozione di sfiducia approvata, il Presidente del Consiglio dei ministri, entro sette giorni, presenti le dimissioni ovvero richieda le elezioni anticipate, che sono indette dal Presidente della Repubblica. Un meccanismo di forte capacità deterrente contro i fattori di instabilità della maggioranza, il cui scopo non è quello di favorire il ricorso alle elezioni anticipate ma, esattamente al contrario, quello di evitarle per avere, tendenzialmente, governi di legislatura. Ciò è infatti l'unico modo per consentire agli elettori di valutare l'operato del Governo scaturito dal precedente voto popolare e affermare così il principio di responsabilità politica. È da sottolineare l'assenza di automatismo tra negazione della fiducia ed elezioni anticipate (come nel *simul simul*), che lascia spazio alla dialettica tra il Capo dell'Esecutivo e la maggioranza (che potrebbe non ricandidare il Presi-

dente del Consiglio dei ministri a cui è stata negata la fiducia, inducendolo pertanto alle dimissioni).

Si tratta dello stesso meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo previsto dalla Costituzione della Svezia (dove peraltro vige un sistema proporzionale) che il professor Cheli propose alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali nell'audizione del 20 marzo 1997 e che fu proposto anche dai disegni di legge costituzionali presentati nel 2002 dal senatore Tonini e dal senatore Malan (rispettivamente atti Senato n. 1662 e n. 1889 della XIV legislatura). Da sottolineare che anche in Germania, anch'essa retta da un sistema proporzionale, il Cancelliere, qualora il Bundestag respinga la richiesta di fiducia, può chiedere e ottenere (in base all'articolo 68 della Legge fondamentale tedesca) il ricorso alle elezioni anticipate da parte del Presidente della Repubblica. Il Cancelliere Schröder, ad esempio, ottenne il voto favorevole dei Verdi sulla mozione che prevedeva la partecipazione della Germania alla missione internazionale in Afghanistan, proprio ponendo su di essa la questione di fiducia e minacciando, nel caso fosse stata respinta, il ricorso alle elezioni anticipate. D'altro canto, in Germania si è addirittura affermata la prassi (inaugurata da Brandt e poi seguita sia da Kohl che da Schröder) in base alla quale il Cancelliere ottiene le elezioni anticipate attraverso la richiesta del voto di fiducia, l'assenza programmata di una parte dei deputati della maggioranza dall'aula e la conseguente rieiezione della richiesta di fiducia.

L'articolo 6 inserisce, dopo l'articolo 95 della Costituzione, un nuovo articolo volto ad introdurre la figura del Capo dell'Opposizione. Entro cinque giorni dalla votazione con cui è accordata la fiducia al Governo, i membri del Parlamento che non hanno votato a favore della mozione di fiducia si riuniscono presso la Camera dei deputati per eleggere tra essi il Capo dell'Opposizione. Questi nomina il proprio vicario tra i membri della Camera di cui non fa parte. I regolamenti parlamentari stabiliscono i poteri ad essi spettanti. Si

tratta di una norma di grande significato, volta a dar vita ad un vero e proprio Statuto dell'opposizione e a rafforzare e rendere più maturo il sistema bipolare. Come è stato autorevolmente affermato dal professor de Vergottini, in una compiuta democrazia dell'alternanza l'opposizione è una vera e propria « Istituzione costituzionale », una sorta di « Governo potenziale in attesa ». La sostanziale assenza di proposte alternative di governo che caratterizza l'attuale sistema politico dimostra come l'Italia abbia drammaticamente bisogno di un salto di qualità nel modo di essere dell'opposizione: un'evoluzione che questa modifica costituzionale intende fortemente favorire.

L'articolo 7 inserisce un comma nell'articolo 117 della Costituzione al fine di introdurre una « clausola di supremazia » in favore del legislatore statale, come negli ordinamenti federali collaudati, in particolare quelli della Germania e degli Stati Uniti (dove vige, appunto, la *supremacy clause*). La norma consente al legislatore statale di intervenire anche nelle materie di competenza legislativa regionale allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario il perseguimento di programmi nazionali. Verrebbe così posto rimedio alla maggiore lacuna riscontrabile nella vigente formulazione del titolo V della parte seconda della Costituzione (vale a dire il riparto delle competenze attraverso elenchi rigidi di « materie » e l'eccessiva estensione della

legislazione concorrente anche a materie che dovrebbero spettare alla competenza esclusiva dello Stato), cui ha potuto porre rimedio solo parzialmente la giurisprudenza della Corte costituzionale attraverso acrobatiche operazioni di supplenza che, per quanto meritorie, presentano notevoli limiti e contraddizioni.

L'articolo 8, infine, sostituisce l'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione per affermare in modo compiuto il principio di sussidiarietà orizzontale, vale a dire il principio in base al quale lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni svolgono solo le funzioni che non possono essere svolte più adeguatamente dall'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati. Il principio di sussidiarietà così formulato (analogamente all'emendamento proposto nel 1997 dagli onorevoli Bressa ed Elia nella Commissione parlamentare per le riforme costituzionali) assume una forte valenza « antistatalista », imponendo alla mano pubblica di non intervenire in tutti i casi in cui l'azione dei cittadini, singoli o associati, può svolgere in modo più adeguato quelle funzioni. La costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà in questi termini determinerebbe inevitabilmente la fine del monopolio delle amministrazioni pubbliche (statali, regionali e locali) nello svolgimento delle attività di servizio pubblico e l'emergere di nuovi modelli organizzativi e di nuovi protagonisti nella sfera amministrativa.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

1. Il secondo comma dell'articolo 56 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il numero dei deputati è di cinquecento, oltre a dieci deputati eletti nella circoscrizione Estero ».

2. Al quarto comma dell'articolo 56 della Costituzione, la parola: « seicentodiciotto » è sostituita dalla seguente: « cinquecento ».

3. Il secondo comma dell'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il numero dei senatori elettivi è di duecentocinquanta, oltre a cinque senatori eletti nella circoscrizione Estero ».

4. Al terzo comma dell'articolo 57 della Costituzione, la parola: « sette » è sostituita dalla seguente: « sei ».

ART. 2.

1. All'articolo 68 della Costituzione, dopo il primo comma, è inserito il seguente:

« L'autorità giudiziaria, prima di sottoporre a procedimento penale un membro del Parlamento, ne dà comunicazione alla Camera di appartenenza. Entro il termine perentorio di novanta giorni dalla comunicazione, nel corso dei quali il procedimento è sospeso, la Camera decide se disporre, a garanzia della libertà della funzione parlamentare, la sospensione del procedimento per la durata del mandato ».

ART. 3.

1. All'articolo 72 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Il Governo può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e sia votato entro una data determinata, nei limiti e secondo le modalità stabilite dal regolamento. Il termine deve in ogni caso consentire un adeguato esame del disegno di legge ».

ART. 4.

1. All'articolo 81 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Non possono essere approvati leggi o emendamenti che comportino nuove o maggiori spese o diminuzione di entrate qualora il Governo vi si opponga ».

ART. 5.

1. All'articolo 94 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Se la richiesta di fiducia è respinta o la mozione di sfiducia approvata, il Presidente del Consiglio dei ministri, entro sette giorni, presenta le dimissioni ovvero la richiesta di elezioni anticipate che sono indette dal Presidente della Repubblica ».

ART. 6.

1. Dopo l'articolo 95 della Costituzione è inserito il seguente:

« ART. 95-*bis*. — Entro cinque giorni dalla votazione con cui è accordata la fiducia al Governo, i membri del Parlamento che non hanno votato a favore della mozione di fiducia si riuniscono presso la Camera dei deputati per eleggere tra essi il Capo dell'Opposizione. Questi nomina il proprio vicario tra i membri della Camera di cui non fa parte. I regolamenti parlamentari stabiliscono i poteri ad essi spettanti ».

ART. 7.

1. All'articolo 117 della Costituzione, dopo il quarto comma è inserito il seguente:

« Lo Stato può intervenire con la propria disciplina nelle materie attribuite alla potestà legislativa delle Regioni allorché lo richiede la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o lo renda necessario il perseguimento di programmi nazionali ».

ART. 8.

1. All'articolo 118 della Costituzione, l'ultimo comma è sostituito dal seguente:

« Lo Stato, le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni esercitano soltanto le funzioni che non possono essere svolte più adeguatamente dall'autonomia iniziativa dei cittadini, singoli o associati ».

