

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 142

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del deputato **PAOLO RUSSO**

Introduzione dell’elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale e diretto e della forma di governo semipresidenziale

Presentata il 23 marzo 2018

ONOREVOLI COLLEGHI! — La necessità di una decisa revisione dell’impalcatura dei poteri disegnata dalla Carta costituzionale del 1948, in particolare di quelli del Presidente della Repubblica e del Presidente del Consiglio dei ministri, si impone ormai con forza e con urgenza improcrastinabili. Quello che abbiamo di fronte è un grave fenomeno di scissione tra potere e responsabilità politica che caratterizza la Costituzione, in contrasto con il principio non scritto del costituzionalismo liberale secondo il quale essi devono sempre andare di conserva.

Occorre scegliere: o attribuiamo al Presidente del Consiglio dei ministri il corredo dei poteri previsti nelle maggiori democrazie parlamentari europee, in particolare un adeguato meccanismo di stabilizzazione dell’esecutivo che includa il ricorso anticipato alle elezioni, in modo da assicurare il corretto funzionamento del sistema parlamentare e del bipolarismo, oppure eleggiamo

direttamente il Presidente della Repubblica in un equilibrato sistema presidenziale o semipresidenziale.

È in gioco, ormai, il principio della sovranità popolare sancito dall’articolo 1 della Costituzione, in quanto le stesse elezioni politiche — qualunque sia il sistema di voto adottato — rischiano un drastico ridimensionamento della loro fondamentale funzione. Infatti, se il Governo legittimato dal voto popolare può essere facilmente messo in crisi da una qualsiasi minoranza della maggioranza, che sa di non doverne immediatamente rispondere davanti agli elettori, e se, di conseguenza, la macchina dell’ordinario funzionamento della democrazia parlamentare è destinata ineluttabilmente a incepparsi dopo pochi mesi dalle elezioni, rendendo necessario l’intervento del « motore di riserva », cioè il ruolo di supplenza del Presidente della Repubblica, tale motore di riserva assurge, di fatto, a motore principale, senza che ciò sia previ-

sto dalla Costituzione e senza che vi sia corrispondenza, appunto, tra potere e responsabilità.

È quindi necessario affrontare una grave disfunzione della Carta costituzionale, che si riverbera molto negativamente sulla vita del Paese. In particolare, la tesi secondo la quale, in presenza di fibrillazioni e di tensioni interne alla maggioranza parlamentare che portino a una rottura delle alleanze definite davanti al corpo elettorale, sarebbe in un certo senso doveroso esplorare tutte le possibili ipotesi di maggioranze parlamentari alternative determina due conseguenze negative. La prima riguarda il comportamento dei soggetti politici: l'interruzione del circuito della responsabilità connessa all'impossibilità per il capo dell'esecutivo di utilizzare in chiave deterrente la minaccia dello scioglimento delle Camere determina per gli alleati minori della coalizione e per i gruppi interni all'alleato maggiore un forte incentivo ad assumere comportamenti opportunistici nella speranza di massimizzare le proprie rendite politiche. La seconda conseguenza è un grave indebolimento della capacità del Governo che, sempre esposto al potere di interdizione e di ricatto di gruppi interni alla maggioranza, rischia, soprattutto nella seconda parte della legislatura, di rimanere in vita in condizioni di precarietà numerica e politica.

La modernizzazione del nostro sistema costituzionale è quanto mai necessaria e indifferibile. Sarebbe infatti esiziale mantenere l'esecutivo nell'attuale condizione di grave debolezza istituzionale di fronte alla crisi economico-finanziaria che investe l'euro e l'Europa e che colpisce in particolare l'Italia a causa del suo enorme debito pubblico. Si tratta di una crisi difficilmente risolvibile in poco tempo: basta pensare alle regole di convergenza finanziaria prescritte dall'Unione europea, che ci impongono di ridurre il nostro debito dal 120 per cento al 60 per cento del prodotto interno lordo (PIL) in venti anni, obiettivo che, se affrontato con le tradizionali manovre, richiederebbe interventi pari a oltre 45 miliardi di euro l'anno, assolutamente impossibili con una bassa crescita economica o,

addirittura, con una situazione di vera e propria recessione come quella in cui stiamo precipitando. In assenza di una decisa revisione della forma di governo dovremmo accettare, non per un breve periodo ma per molto tempo a venire, uno « stato di eccezione » nel quale le regole della democrazia rappresentativa siano sostanzialmente sospese e i Governi siano sempre Governi « tecnici » o « istituzionali », determinati e composti dal Capo dello Stato.

Il confronto tra il corredo dei poteri di cui dispone il capo dell'esecutivo in Italia e negli altri Paesi europei è impressionante e impietoso. Infatti, nelle altre democrazie parlamentari il capo dell'esecutivo dispone:

a) del potere di ricorrere alle elezioni anticipate come meccanismo deterrente volto a stabilizzare la maggioranza di Governo (con la conseguenza che il potere di crisi e di cambio del *premier* è rimesso nelle mani della maggioranza della maggioranza e non, come in Italia, di una qualsiasi minoranza della maggioranza);

b) del potere di revoca dei Ministri;

c) del potere di stabilire direttamente la parte prevalente dell'agenda parlamentare e di disporre di corsie preferenziali per l'esame e il voto in tempi certi dei disegni di legge di attuazione del programma di Governo;

d) del potere di veto sulle leggi o sugli emendamenti che comportino nuovi o maggiori oneri per le finanze pubbliche;

e) del potere di attivare la clausola di supremazia statale (negli Stati federali come la Germania).

Non si vuole, poi, parlare qui dell'equilibrio di poteri tra politica e magistratura, ormai inesistente nel nostro Paese.

Alla luce di queste considerazioni, occorre pertanto operare la scelta di cui si è detto all'inizio della relazione. Due fattori fanno decisamente orientare la scelta a favore dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica nell'ambito di un sistema semipresidenziale come quello francese, inclusa la modifica costituzionale del 2000 che ha fissato in cinque anni la durata del

mandato presidenziale, per allinearlo alla durata delle Camere ed evitare così i rischi della cosiddetta « coabitazione ». In primo luogo occorre prendere atto – come aveva osservato il professor Galli della Loggia nell'editoriale pubblicato dal quotidiano « *Il Corriere della Sera* » il 30 novembre 2011 – che « è andato crescendo di molto, in direzione schiettamente politica, il ruolo del Presidente della Repubblica » e che « da un'interpretazione minimalista e per così dire notarile » dei poteri, che la Costituzione lascia per tanti aspetti indeterminati, si è ormai passati « a un'interpretazione assai penetrante e, per così dire, interventista, dotata di una fortissima capacità di impatto e di condizionamento sull'orientamento politico del Paese ». Una serena riflessione sull'evoluzione del ruolo politico del Presidente della Repubblica dovrebbe pertanto suggerire di cambiare le regole in modo da adeguarle ai mutamenti intervenuti, superando così anche la scissione tra potere e responsabilità di cui si è detto all'inizio. D'altro canto, appare ormai irrealistica l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri di tutti i poteri di cui dispongono i suoi omologhi europei, in particolare il potere di ricorrere alle elezioni anticipate, considerate le resistenze che si manifestano al riguardo nel dibattito sulle riforme istituzionali, quando solo si accenna a tale decisiva questione (che determina, di fatto, il soggetto istituzionale che funge da « motore principale » del sistema politico-istituzionale). In secondo luogo, la forma di governo del *premier* presuppone un grado di coesione che l'Italia non ha in considerazione della frattura tra nord e sud del Paese (frattura destinata ad accentuarsi con la crisi economica e a divenire addirittura dirompente in caso di crisi dell'euro), mentre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica appare assolutamente più idonea a garantire la tenuta dell'unità nazionale di fronte alle difficilissime sfide che attendono l'Europa e l'Italia.

Considerato l'ampio corredo dei poteri formalmente già attribuiti al Presidente della Repubblica dalla Carta costituzionale del 1948, per molti aspetti raffrontabili con

quelli della Costituzione francese, l'introduzione della forma di governo semipresidenziale sul modello francese non richiede una revisione costituzionale particolarmente complessa.

Il testo proposto dal relatore Salvi alla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali presieduta dall'onorevole D'Alema offre una buona base di riferimento, pur richiedendo alcune modifiche significative. La prima riguarda la durata del mandato presidenziale, stabilito in cinque anni, anziché in sei, in modo da allinearla alla durata delle Camere ed evitare al massimo il rischio della cosiddetta « coabitazione », come ha previsto la revisione della Costituzione francese del 2000. La seconda riguarda l'esplicito ruolo di Governo attribuito al Presidente della Repubblica prevedendo, in particolare, che presieda il Consiglio dei ministri (salvo delega). La terza il potere di sciogliere le Camere, che rimane disciplinato come nel testo vigente della Costituzione, aggiungendo soltanto l'obbligo a carico del Presidente della Repubblica di sentire il Primo ministro oltre che i Presidenti delle Camere (come previsto anche dalla Costituzione francese), mentre il testo Salvi condizionava l'esercizio del potere di scioglimento alle dimissioni del Primo ministro nelle ipotesi previste da un'articolata casistica. Un'ulteriore differenza dal testo Salvi riguarda l'aspetto formale della revisione costituzionale, che in quel caso era una riscrittura complessiva, mentre nella presente proposta di legge costituzionale è limitata alle modifiche strettamente necessarie alla Costituzione vigente.

Con l'articolo 1 si sostituisce l'articolo 83 della Costituzione. Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto. Sono elettori tutti i cittadini che hanno compiuto la maggiore età.

Con l'articolo 2 si modifica l'articolo 84 della Costituzione, prevedendo che possa essere eletto Presidente della Repubblica ogni cittadino che abbia compiuto quaranta anni di età, anziché cinquanta.

L'articolo 3 sostituisce l'articolo 85 della Costituzione stabilendo in cinque anni la durata del mandato del Presidente della

Repubblica e prevedendo che sia rieleggibile una sola volta. Sono inoltre dettate le regole fondamentali concernenti l'elezione del Presidente della Repubblica: indizione e scadenze del procedimento elettorale, presentazione delle candidature, elezione a maggioranza assoluta dei voti validi ed eventuale ballottaggio, assunzione delle funzioni, rinvio alla legge per la disciplina del procedimento elettorale e per i finanziamenti, le spese della campagna elettorale, la partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive al fine di assicurare la parità di condizioni tra i candidati, nonché per la disciplina dei conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici.

Con l'articolo 4 si sostituisce il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione prevedendo, nei casi di impedimento permanente, di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, l'indizione dell'elezione del nuovo Presidente.

L'articolo 5 sostituisce l'articolo 88 della Costituzione. Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere o anche una sola di esse, come previsto nel testo vigente della Costituzione, con la sola aggiunta dell'obbligo di sentire anche il Primo ministro, oltre che i Presidenti delle Camere medesime, com'è attualmente stabilito. Se la scadenza delle Camere cade nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, la loro durata è prorogata. Le elezioni delle nuove Camere si svolgono entro due mesi dall'elezione del Presidente della Repubblica. La facoltà di sciogliere le Camere non può essere esercitata durante i dodici mesi che seguono la loro elezione.

Con l'articolo 6 si sostituisce l'articolo 89 della Costituzione, relativo alla controfirma degli atti del Presidente della Repubblica. Quelli adottati su proposta del Primo ministro o dei Ministri sono controfirmati

dal proponente, che ne assume la responsabilità. Non sono sottoposti a controfirma la nomina del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle stesse, l'indizione dei *referendum* nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio e la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non preveda la proposta del Governo.

Con l'articolo 7 si sostituisce l'articolo 92 della Costituzione. Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri. Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro e, su proposta di questo, nomina e revoca i Ministri. Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri.

Con l'articolo 8 si affida ai Regolamenti delle Camere la definizione dello statuto dell'opposizione, con particolare riferimento all'esercizio dei poteri di controllo e di garanzia, esigenza fondamentale in considerazione dell'introduzione della forma di governo semipresidenziale nell'impostazione « anticoabitazionista ».

Sarà infine necessaria una norma transitoria affinché, in sede di prima applicazione della riforma costituzionale, le elezioni delle Camere si svolgano immediatamente dopo l'elezione del Presidente della Repubblica, senza escludere la possibilità che esse possano coincidere temporalmente con il turno di ballottaggio dell'elezione presidenziale. Si lascia la concreta definizione di questa norma transitoria al momento dell'esame parlamentare della proposta di legge costituzionale, in quanto essa dipende anche dal momento in cui sarà eventualmente approvata la riforma della Costituzione.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ART. 1.

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 83. — Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto.

Sono elettori tutti i cittadini che hanno compiuto la maggiore età ».

ART. 2.

1. Al primo comma dell'articolo 84 della Costituzione, le parole: « cinquanta anni » sono sostituite dalle seguenti: « quaranta anni ».

ART. 3.

1. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 85. — Il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni. Può essere rieletto una sola volta.

Il Presidente del Senato della Repubblica, il novantesimo giorno prima che scada il mandato del Presidente della Repubblica, indice l'elezione, che deve aver luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il trentesimo giorno precedente la scadenza.

Le candidature sono presentate da un gruppo parlamentare delle Camere, ovvero da cinquecentomila elettori, o da deputati e senatori, da membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, da consiglieri regionali, da presidenti delle Giunte regionali, da presidenti delle Province e da sindaci, che vi provvedono nel numero e secondo le modalità stabiliti dalla legge.

È eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Qualora nessun candidato abbia conseguito la maggioranza, il quattordicesimo giorno successivo si procede al bal-

lottaggio tra i due candidati che hanno conseguito il maggior numero di voti.

La legge disciplina la procedura per la sostituzione e per l'eventuale rinvio della data dell'elezione in caso di morte o di impedimento permanente di uno dei candidati.

Il Presidente della Repubblica assume le funzioni l'ultimo giorno del mandato del Presidente uscente. In caso di elezione per vacanza della carica, il Presidente assume le funzioni il settimo giorno successivo a quello della proclamazione dei risultati elettorali.

Il procedimento elettorale, la disciplina concernente i finanziamenti e le spese per la campagna elettorale e la partecipazione alle trasmissioni radiotelevisive al fine di assicurare la parità di condizioni tra i candidati e le altre modalità di applicazione del presente articolo sono regolati dalla legge.

La legge prevede altresì disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici ».

ART. 4.

1. Il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato della Repubblica indice entro dieci giorni l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica. L'elezione deve avere luogo in una data compresa tra il sessantesimo e il novantesimo giorno successivo al verificarsi dell'evento o della dichiarazione di impedimento ».

ART. 5.

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

« ART. 88. — Il Presidente della Repubblica può, sentiti il Primo ministro e i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse.

Se la scadenza delle Camere cade nell'ultimo semestre del mandato del Presidente della Repubblica, la loro durata è prorogata. Le elezioni delle nuove Camere si svolgono entro due mesi dall'elezione del Presidente della Repubblica.

La facoltà di cui al primo comma non può essere esercitata durante i dodici mesi che seguono le elezioni delle Camere ».

ART. 6.

1. L'articolo 89 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 89. — Gli atti del Presidente della Repubblica adottati su proposta del Primo ministro o dei ministri sono controfirmati dal proponente, che ne assume la responsabilità.

Non sono sottoposti a controfirma la nomina del Primo ministro, l'indizione delle elezioni delle Camere e lo scioglimento delle stesse, l'indizione dei *referendum* nei casi previsti dalla Costituzione, il rinvio e la promulgazione delle leggi, l'invio dei messaggi alle Camere, le nomine che sono attribuite al Presidente della Repubblica dalla Costituzione e quelle per le quali la legge non prevede la proposta del Governo ».

ART. 7.

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

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

Il Presidente della Repubblica nomina il Primo ministro e, su proposta di questo, nomina e revoca i ministri.

Il Presidente della Repubblica presiede il Consiglio dei ministri ».

2. Agli articoli 93, 95 e 96 della Costituzione, le parole: « Presidente del Consiglio dei ministri » sono sostituite dalle seguenti: « Primo ministro ».

ART. 8.

1. All'articolo 64 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« I regolamenti delle Camere definiscono lo statuto dell'opposizione con particolare riferimento all'esercizio delle funzioni di controllo e di garanzia ».

