

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4847

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CALDERISI, CROSETTO, CONTENTO, MALGIERI, MOLES, RAVETTO, ABELLI, ABRIGNANI, ANGELI, APREA, ARACU, BARANI, BECCALOSSI, BELLOTTI, BERARDI, BERGAMINI, BERRUTI, BERTOLINI, BIANCONI, BIASOTTI, BOCCIARDO, BONIVER, BRANCHER, CANNELLA, CASERO, CASSINELLI, CASTELLANI, CATANOSO GENOESE, CECCACCI RUBINO, CENTEMERO, CERONI, CICU, COSSIGA, COSTA, CRIMI, DE CAMILLIS, DE CORATO, DE LUCA, DE NICHILLO RIZZOLI, DELL'ELCE, DI CAGNO ABBRESCIA, FAENZI, GREGORIO FONTANA, VINCENZO ANTONIO FONTANA, FORMICHELLA, TOMMASO FOTI, FUCCI, GALATI, GARAGNANI, GAROFALO, GELMINI, GERMANÀ, GHIGLIA, GIAMMANCO, ALBERTO GIORGETTI, GIRLANDA, GIRO, GOLFO, GOTTARDO, HOLZMANN, LA LOGGIA, LABOCCETTA, LAFFRANCO, LAINATI, LANDOLFI, LAZZARI, LEHNER, LEO, LORENZIN, LUNARDI, MANTOVANO, MARINELLO, GIULIO MARINI, ANTONIO MARTINO, MAZZONI, MAZZUCA, MELONI, MILANATO, MILANESE, MINARDO, MOTTOLA, OSVALDO NAPOLI, NASTRI, NIRENSTEIN, PALMIERI, PALUMBO, PANIZ, PECORELLA, PELINO, PESCANTE, PIANETTA, PICCHI, PIZZOLANTE, PORCU, PRESTIGIACOMO, RAMPPELLI, REPETTI, ROMANI, LUCIANO ROSSI, MARIAROSARIA ROSSI, PAOLO RUSSO, SANTELLI, SAVINO, SBAI, SCALERA, SCANDROGLIO, SCELLI, SILIQUINI, SISTO, SPECIALE, STASI, STRACQUADANIO, STRADELLA, TESTONI, TORRISI, TORTOLI, TRAVERSA, VALDUCCI, VENTUCCI, VIGNALI, VITALI, VITO, ZACCHERA

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

Presentata il 16 dicembre 2011

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

Naturalmente, in alcune circostanze, l'attivazione del motore di riserva deve essere ritenuta non solo legittima ma anche opportuna, come ad esempio di fronte alla grave crisi finanziaria che ha investito il nostro Paese con l'esplosione del differenziale tra i tassi d'interesse dei titoli del debito pubblico italiano e dei titoli di Stato tedeschi e i conseguenti rischi per la stessa sostenibilità del nostro debito pubblico. Ciò nonostante, non si può ritenere che tale risposta possa trovare applicazione nelle fasi ordinarie della vita politica e istituzionale. È quindi necessario affrontare una grave disfunzione della Carta costituzionale, che si riverbera molto negativamente sulla vita del Paese. In parti-

colare, 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.

Non si intende neppure disconoscere o sottovalutare i limiti e le responsabilità delle forze politiche e delle relative coalizioni su cui si è retto finora il nostro bipolarismo. In particolare — come ha sostenuto Giuliano Ferrara nell'editoriale pubblicato dal quotidiano « *Il Giornale* » il 18 dicembre scorso, i due partiti maggiori dovrebbero essere capaci di ripensare se stessi, magari utilizzando proprio il tempo di vita del Governo tecnico in carica. Da una parte, il Partito democratico dovrebbe emanciparsi dal tatticismo e chiedersi come recuperare la vocazione maggioritaria e riformista senza riconsegnare la prospettiva di governo della sinistra ad una specie di nuova Unione o di nuovo Ulivo, che riprodurrebbero la vecchia impotenza. Dall'altra parte, il Popolo della libertà dovrebbe interrogarsi criticamente sulla propria esperienza di governo, cercando di capire come recuperare una prospettiva capace di rilanciare lo sviluppo economico e di ridurre la pressione fiscale, riducendo il peso dello Stato e realizzando riforme che assicurino più libertà

economiche e civili. Detto questo, è comunque necessario rilevare che la segnalata disfunzione della Costituzione aggrava notevolmente i limiti del sistema politico, perché l'assenza di un meccanismo di stabilizzazione dell'esecutivo fa sì che il confronto politico, anziché riguardare in modo costruttivo il merito delle politiche pubbliche, si focalizzi sul potere di crisi e scada nelle manovre di palazzo, togliendo serietà e credibilità alla politica. Occorre certamente che il nostro bipolarismo compia un salto di qualità, divenendo più maturo ed europeo, ma esso non va affatto abbattuto, giacché non ci convince affatto l'idea di tornare ad un sistema di alleanze post-elettorali nel quale la durata media dei Governi — pur composti da forze politiche tra loro molto omogenee — era di undici mesi.

Per queste ragioni 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 allinearla alla durata delle Camere ed evitare così i rischi della cosiddetta « coabitazione ». In primo luogo occorre prendere atto — come ha osservato il professor Galli della Loggia nell'editoriale pubblicato dal quotidiano « *Il Corriere della Sera* » il 30 novembre scorso — che « è andato crescendo di molto, in direzione schiettamente politica, il ruolo del Presidente della Repubblica » e che « da una interpreta-

zione minimalista e sostanzialmente nota-
rile» dei poteri, che la Costituzione lascia
per tanti aspetti indeterminati, si è ormai
passati « a un'interpretazione assai pene-
trante e, per così dire, interventista, dotata
di una fortissima capacità di impatto e di
condizionamento sull'orientamento poli-
tico del paese ». Una serena riflessione
sull'evoluzione del ruolo politico del Pre-
sidente della Repubblica dovrebbe per-
tanto suggerire di cambiare le regole in
modo da adeguarle ai mutamenti interve-
nuti, superando così anche la scissione tra
potere e responsabilità di cui si è detto
all'inizio. D'altro canto, appare ormai ir-
realistica 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 ele-
zioni anticipate, considerate le resistenze
che si manifestano al riguardo nel dibat-
tito 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'Ita-
lia non ha in considerazione della frattura
tra nord e sud del Paese (frattura desti-
nata 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 garan-
tire la tenuta dell'unità nazionale di fronte
alle difficilissime sfide che attendono l'Eu-
ropa 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'in-
troduzione della forma di governo semi-
presidenziale sul modello francese non
richiede una revisione costituzionale par-
ticolarmen- te complessa.

Il testo proposto dal relatore Salvi alla
Commissione parlamentare per le riforme
istituzionali presieduta dall'onorevole
D'Alema offre una buona base di riferi-
mento, pur richiedendo alcune modifiche

significative. La prima riguarda la durata
del mandato presidenziale, stabilito in cin-
que anni, anziché in sei, in modo da
allinearla alla durata delle Camere ed
evitare al massimo il rischio della cosid-
detta « 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, aggiun-
gendo soltanto l'obbligo a carico del Pre-
sidente della Repubblica di sentire il
Primo ministro oltre che i Presidenti delle
Camere (come previsto anche dalla Costi-
tuzione francese), mentre il testo Salvi
condizionava l'esercizio del potere di scio-
glimento alle dimissioni del Primo mini-
stro nelle ipotesi previste da un'articolata
casistica. Un'ulteriore differenza dal testo
Salvi riguarda l'aspetto formale della re-
visione costituzionale, che in quel caso era
una riscrittura complessiva, mentre nella
presente proposta di legge costituzionale è
limitata alle modifiche strettamente neces-
sarie 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 i qua-
ranta anni di età, anziché i 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 « anticoabitationista ».

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: « cinquant'anni » sono sostituite dalle seguenti: « quarant'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 ballottaggio 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. 7.

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».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL005930