

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4527

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LUZZATTO, VALORI, CACCIATORE, PIGNI, ALINI, MINASI,
LIZZADRI, PASSONI**

Presentata il 6 novembre 1967

Modifica dell'articolo 85, primo comma, della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — La proposta di legge che sottoponiamo alla vostra approvazione intende modificare il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione, vietando la immediata rielezione del Presidente della Repubblica.

Nel corso dei lavori dell'Assemblea Costituente molte furono le perplessità circa l'opportunità di permettere la rielezione del Presidente della Repubblica e in proposito alcuni emendamenti vennero presentati. La sottocommissione, su proposta dell'onorevole Lami Starnuti aveva aggiunto al primo comma dell'allora articolo 81 le parole « non è rieleggibile ». Gli onorevoli Paolo Rossi e Fuschini proposero invece la non immediata rieleggibilità. In sede di Commissione dei 75 l'onorevole Togliatti si dichiarò a sua volta a favore della non rieleggibilità immediata, ma su proposta degli onorevoli Moro e Tosato si tornò invece al testo primitivo, che fu mantenuto anche dopo la discussione generale, e che non facendo alcun riferimento alla rielezione del Presidente, implicitamente la ammette, come si desume dagli atti dell'Assemblea Costituente.

Sui poteri del Presidente della Repubblica, su ciò che egli significa, sul suo ruolo nella vita del nostro paese si è dibattuto in molte occasioni. Egli non è certamente l'evanescente

personaggio, motivo di pura decorazione, il Presidente travicello lamentato e paventato da Vittorio Emanuele Orlando. Ma non è neppure il personaggio un po' troppo poetico tratteggiato da Meuccio Ruini, allora Presidente della Commissione dei 75, « il grande consigliere... il capo spirituale ». Meglio si attaglia forse alla figura del Capo dello Stato la definizione data a suo tempo dall'onorevole Tosato, relatore sul titolo II della Costituzione, « guardiano e custode » della Costituzione, come ebbe a rilevare, successivamente, anche il Presidente Terracini.

Secondo quanto prevede la Carta costituzionale il Capo dello Stato anche se non esercita una funzione prevalente sulle funzioni degli altri organi costituzionali, ha attribuzioni che sono « condizioni o complemento necessario dell'esercizio della funzione di altri organi costituzionali ». Egli è infatti complemento necessario alla funzione legislativa, alla funzione giudiziaria e a quella esecutiva: il Presidente promulga le leggi ed autorizza con decreto l'iniziativa legislativa del Governo, ha il comando delle forze armate e presiede il Consiglio supremo della difesa, presiede il Consiglio superiore della magistratura, nomina cinque senatori a vita e cinque giudici della Corte costituzionale, può concedere grazie e commutare le pene, indice le

elezioni politiche e può inviare messaggi alle Camere.

Il Presidente della Repubblica è dunque il capo di una nazione, con poteri che lo immettono in modo determinante in tutte le attività dello Stato, in posizione doverosamente elevata che rappresenta l'unità nazionale e si pone quindi non al di fuori, ma al di sopra della lotta politica vera e propria.

Ed in quanto tale, per l'importante posizione che gli è stata conferita, per i poteri attribuitigli, perché la sua figura acquisti maggiore limpidezza e statura, ci sembra necessario provvedere affinché venga ad essere dissipata ogni ombra, ogni possibile sospetto che un suo atto — anche il più piccolo ed insignificante — possa essere dettato da motivi particolari e non dall'interesse della collettività. Come disse il Presidente Segni nel suo messaggio alle Camere del 17 settembre 1963: « La proposta modificazione vale anche ad eliminare qualunque, sia pure ingiusto sospetto che qualche atto del Capo dello Stato sia compiuto al fine di favorirne la rielezione ».

E da tener presente d'altra parte che, allo scopo di assicurarne la piena indipendenza, la Costituzione ha stabilito la non rieleggibilità immediata dei giudici della Corte costituzionale (articolo 135) e dei componenti il Consiglio superiore della magistratura (articolo 104). I medesimi argomenti valgono anche, e a ragion maggiore, per le più alte e determinanti funzioni del Presidente della Repubblica che in ogni suo atto deve rappresentare e rappresenta l'intera nazione.

Proponiamo perciò che il Presidente della Repubblica non possa essere immediatamente rieleggibile. Ci conforta in questa nostra tesi il fatto che la legislazione costituzionale di altri paesi, ha reputato necessario limitarne la rieleggibilità; e che, anche ove questa norma è espressamente sancita, la prassi più estesa si sia orientata in favore della non rielezione.

È stato detto a questo proposito che limitando ad un mandato l'elezione del Presidente se ne limiterebbero necessariamente i poteri. Noi non pensiamo che ciò sia vero. Anzi, se gli insegnamenti della storia debbono valere, ci sembra che l'esperienza passata suffraghi in pieno la nostra tesi. Basta, ad esempio, dare una rapida scorsa alla storia americana per vedere quanto poco « liberi » siano stati i presidenti di quel Paese, proprio a causa della loro rielezione. Non è un caso infatti, e lo fa notare Harold Laski nella sua *An American Democracy*, come nei cento

anni che vanno dalle dimissioni di Andrew Jackson e la prima elezione di Roosevelt solo sette siano stati i presidenti che siano stati rieletti per un secondo termine. Non è un caso, come sottolinea Laski, che Roosevelt, presa la decisione di presentarsi una terza volta, dovette ricorrere all'appoggio non del vecchio La Follette ma di George W. Perkins, socio della J. P. Morgan and Company. Non è un caso che quali che siano state le opinioni personali del Presidente Roosevelt sulla questione negra, in tutti gli anni della sua presidenza, egli non ha mai dimenticato il posto che detiene il sud nell'organizzazione del partito democratico; così come non è possibile dissociare la accettazione da parte del Presidente Roosevelt del principio del non intervento in Spagna, dal fatto che altrimenti si sarebbe alienato la grande massa degli elettori cattolici.

Ma ciò non deve stupire e già Toqueville, oltre un secolo fa, aveva rilevato come, non essendo stato imposto alcun limite alla rielezione del Presidente, questi doveva — qualora volesse essere rieletto — sacrificare una buona parte della sua indipendenza alla necessità di ottenere l'appoggio necessario per tale rielezione. E dove sorge questo desiderio il presidente « non governa più nell'interesse dello Stato, ma per quelli della propria rielezione, rende omaggio alla maggioranza, e invece di controllare le sue passioni, come richiede il suo incarico, frequentemente cede i suoi peggiori capricci ».

Sappiamo bene che il Presidente degli Stati Uniti ha poteri e funzioni ben diverse da quelle del Presidente della nostra Repubblica. Sappiamo che il primo è eletto direttamente dal popolo; mentre il secondo è eletto dal Parlamento. Ma se più evidenti appaiono nella storia americana legami, compromessi e rinunce, pertinente al nostro caso e valida ci appare la preoccupazione che, per ribadire una norma solo apparentemente equa, non si ottenga invece l'opposto risultato di limitare una indipendenza che potrebbe invece essere più completa. Quale presidente infatti potrà mai essere completamente libero se desidera « un secondo mandato, un terzo, un quarto ? ».

Per quanto poco più di venti anni non siano sufficienti a stabilire una prassi o una consuetudine, è pur vero che sinora nella nostra Repubblica si preferì, di fatto, evitare la rielezione della medesima persona ad ogni scadenza; ciò anche per il primo Presidente, De Nicola, che pur aveva ricoperto la carica per più breve periodo; e il fatto che, nelle varie elezioni, sia ricorso nell'urna il nome del Pre-

sidente uscente, senza che egli avesse poi ad essere rieletto, non giova al prestigio dell'istituzione; e parrebbe, alla lunga, involgere una valutazione del modo nel quale il mandato sia stato esercitato, se non si introducesse una norma espressa, che, codificando la prassi iniziata, mettesse necessariamente e sempre fuori questione la Presidenza e il Presidente del precedente settennio, quando il Parlamento abbia a procedere a nuova elezione. Perché le istituzioni repubblicane, e la massima tra di esse, siano rafforzate, è bene che ciò sia stabilito.

In questo medesimo senso, del resto, già questa Camera è stata investita della questione con tre distinti atti, ed è necessario, a nostro avviso, che la legislazione non abbia termine, senza che essa sia discussa. L'11 settembre 1963 venne presentata una proposta di legge di iniziativa dei deputati Bozzi ed altri (n. 397) tendente a stabilire il divieto della rieleggibilità immediata del Presidente della Repubblica. Il 17 settembre 1963 il Presidente della Repubblica, onorevole Segni, inviò alle Camere un messaggio, nel quale questa medesima proposta era espressamente contenuta. Parve anomalo ad alcuno che così alto e non frequente intervento si verificasse in conformità a proposta d'iniziativa parlamentare di un gruppo, e in così immediata prossimità della sua presentazione. Venne comunque presentato in conformità poco più tardi, il 16 ottobre del medesimo anno 1963, e con

esplicito richiamo al messaggio presidenziale, un disegno di legge del Presidente del Consiglio di allora, onorevole Leone (n. 599); i tre documenti ora citati si riferivano, oltre che all'articolo 85 della Costituzione, nel senso di vietare la immediata rieleggibilità, anche all'articolo 88, per sopprimere in pari tempo il divieto di scioglimento delle Camere, nell'ultimo semestre del settennato presidenziale (il messaggio dell'onorevole Segni si riferiva anche alla rinnovazione dei giudici della Corte costituzionale, questione che è stata frattanto regolata con altra proposta di legge costituzionale); ma questa a noi pare questione diversa e non necessariamente connessa: anche ove il Presidente non sia rieleggibile immediatamente, non essendo egli di certo estraneo alle questioni di indirizzo politico generale, lo scioglimento poco innanzi la nuova elezione appare sconsigliabile, poiché rimarrebbe legato a possibile sospetto di vedute particolari, che non sarebbe degno riferire mai a posizioni personali. Ci sembra perciò preferibile separare le due questioni, e limitare la nostra proposta all'esclusione della rieleggibilità immediata, senza altra revisione di norme costituzionali.

Riteniamo che la nostra proposta possa contribuire ad elevare l'autorità e il prestigio della Presidenza della Repubblica, e confidiamo pertanto che essa possa essere presa rapidamente in esame e sia confortata dall'approvazione degli onorevoli colleghi.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

ARTICOLO UNICO.

Il primo comma dell'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile ».