CAMERA DEI DEPUTATI N. 2963

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SEGNI, AYALA, BATTISTUZZI, ENZO BIANCO, BOGI, BORRI, BORDON, LA MALFA, MAZZOLA, MICHELINI, PASSIGLI, RIVERA, SARTORIS, ZANONE, ABBRUZZESE, ALTERIO, BARUFFI, ADOLFO BATTAGLIA, BICOCCHI, BONOMO, BORGIA, BORGOGLIO, BORRA, BORSANO, CLEMENTE CARTA, CERUTTI, CRESCO, D'AMATO, DEGENNARO, DEL BASSO DE CARO, FERRAUTO, ANGELO LA RUSSA, LATTERI, SALVATORE LAURICELLA, LAVAGGI, MANTI, MARTUCCI, MENSORIO, MODIGLIANI, ORGIANA, PAGANELLI, PAPPALARDO, PATUELLI, POGGIOLINI, RATTO, ALBERTO ROSSI, SALERNO, SANGALLI, SANTUZ, SARETTA, SBARBATI CARLETTI, SCARFAGNA, SCARLATO, SCAVONE, STORNELLO, STRADA, TUFFI, VARRIALE, ZAVETTIERI

—

Elezione diretta del Primo Ministro e del Presidente della regione

Presentata il 22 luglio 1993

ONOREVOLI COLLEGHI! — Stiamo vivendo in queste settimane un'importante transizione da un sistema proporzionalistico, valido in passato ma degenerato in partitocrazia, ad un sistema maggioritario. Una strada impressa dai due *referendum* elettorali del 1991 e del 1993 e dalla legge sull'elezione diretta del sindaco che, pur con tutti i suoi difetti, è figlia legittima della mobilitazione referendaria.

Le modifiche elettorali che stiamo realizzando sono certo un grande risultato, ma non bastano da sole a garantire quella stabilità ed efficienza dei governi che era al cuore della spinta referendaria.

La scienza politologica e costituzionalistica ci dice, nella sua grande maggioranza, che il solo collegio uninominale non è sufficiente a produrre una scelta diretta dei Governi se il sistema dei partiti non è già strutturato su due grandi polarità alternative.

Onorevoli Colleghi, capiamo, pur non condividendole, le ragioni dei conservatori, di coloro che vogliono che la scelta dei Governi rimanga nelle mani delle burocrazie di partito dopo le elezioni, che vogliono conservare una democrazia « mediata » delle caste sacerdotali dei dirigenti di partito, ma non capiamo invece le teo-

rie di quanti ci parlano nel nostro contesto di meccanismi per l'elezione « di fatto » del Primo Ministro.

Proprio a causa della conformazione e dell'incerta evoluzione del nostro sistema dei partiti non si può dare elezione « di fatto » senza che essa sia anche elezione « di diritto ».

Non ci deve essere uno schermo tra elettori e Governo, quest'ultimo non deve essere protetto dalla presunta irrazionalità del corpo elettorale a cui si contrapporrebbe invece la razionalità dei « mediatori », dei politici di professione.

Non basta chiamare « *Premier* » o « Cancelliere » dei Presidente del Consiglio costretti a cercarsi maggioranze post-elettorali con defatiganti compromessi.

Ricordiamo la Quarta Repubblica francese, in cui i Governi duravano solo sei mesi, a causa di un meccanismo di investitura del Presidente che ricorda quello che ha avuto tanti consensi nella Commissione bicamerale per le riforme istituzionali. E con quanta enfasi il democratico cristiano Coste-Floret aveva magnificato alla Costituente quella procedura ! Nel suo ordine del giorno che precisò la forma di governo adottata, si rifaceva esplicitamente all'Inghilterra dichiarando: « Il Presidente del Consiglio diventa, nel progetto, nel senso inglese del termine, il "Primo Ministro", il Consiglio dei Ministri forma il "Gabinetto" ». Ma in quel modo non si arrivò a Londra, come ben sappiamo. Né oggi si arriverebbe in Italia ad un vero Cancellierato.

Né ci si può riprorre oggi quella mozione di « sfiducia costruttiva » che fu inserita con gli effetti che sappiamo nella legge sulle autonomie locali del 1990 e sul cui fallimento fu poi varata l'elezione diretta del sindaco.

Onorevoli colleghi, siamo quindi di fronte ad un passaggio decisivo in cui ognuno deve assumersi le sue responsabilità.

Con questo progetto di legge intendiamo quindi garantire quell'elezione diretta del Primo Ministro e quello scioglimento automatico dell'Assemblea che costituiscono i pilastri del « governo di legislatura » e che sono stati pienamente accolti nella legge sull'elezione diretta del sindaco. Tranne questi due pilastri irrinunciabili le altre innovazioni del testo sono aperte a ulteriori approfondimenti e correzioni.

Si tratta di un'efficace modello neoparlamentare, ossia di un meccanismo grazie al quale eleggendo il Parlamento si elegge anche il Governo. Viene conservato l'istituto della fiducia (infatti il Parlamento può votare la sfiducia al *Premier* nel corso del mandato), ma il potere ultimo di decisione sui Governi viene affidato al corpo elettorale, secondo la caratteristica delle moderne « democrazie immediate ».

La matrice di questa proposta è nota: furono gli uomini di progresso francesi che nel 1956 proposero per primi questo modello, opponendosi ai miti assemblearistici così vivi allora, e non solo a sinistra.

In Italia quelle idee vennero rapidamente riprese sin dagli anni Sessanta da Serio Galeotti, il quale si inseriva del resto in quella tradizione di attenzione alla figura del Presidente del Consiglio che i cattolici democratici avevano enucleato con grande chiarezza sin dalla Costituente, per opera soprattutto di Mortati e Tosato.

Mortati già dal 1972 si pronunciò per l'elezione diretta del *Premier*: ciò si legava nella sua lezione proprio all'espansione dello Stato sociale che, espandendo i poteri del Governo, dando ad esso la centralità reale nella vita delle istituzioni, obbligava anche ad elevarne la legittimazione, a legarlo direttamente al corpo elettorale.

Negli anni recenti l'idea dell'elezione diretta del *Premier* ha poi avuto altri importanti sviluppi: ne ricordiamo tre, una per ciascuna delle aree di cultura politica in cui era tradizionalmente diviso il Paese.

Augusto Barbera ne ha fatto il perno centrale della sua riflessione nel suo meditato volume « Una riforma per la Repubblica »; le Acli, la grande organizzazione dei lavoratori cattolici, hanno formulato una proposta di iniziativa popolare molto simile a quella qui allegata raccogliendo su di essa cinquantamila firme; il partito repubblicano ne ha fatto da mesi un suo cavallo di battaglia.

All'opposizione alternativa e non più consociativa è quindi attribuito dal nostro progetto un forte statuto: attraverso la possibilità per un decimo di deputati o senatori di ricorrere in via principale alla Corte costituzionale contro eventuali abusi della maggioranza, come in buona parte delle democrazie contemporanee (si veda ad esempio la revisione della Costituzione francese del 1974).

Questa nuova realtà della separazione tra maggioranza ed opposizione non conduce ad ignorare l'importanza della classica separazione tra legislativo ed esecutivo, realizzata attraverso la proposta dell'incompatibilità tra ministri e deputati.

Al di sopra dei rapporti tra maggioranza e Governo, tra maggioranza ed opposizione viene confermata come figura *super partes* quella del Presidente della Repubblica.

L'opposizione e la parte della maggioranza che entrasse in dissidio col *Premier* hanno quindi tre possibilità per mettere in discussione l'indirizzo politico generale o comunque alcune decisioni: o ricorrere alla sfiducia o attivare i poteri equilibratori del Presidente della Repubblica, che non sarebbero quindi superflui ma che si rivelerebbero un fattore di bilanciamento verso un *Premier* forte dell'elezione diretta, o rivolgersi alla Corte costituzionale se la maggioranza avesse abusato dei suoi poteri.

Nel caso che venisse accolta questa proposta è chiaro che, senza mettere in discussione la sostanza delle nuove regole elettorali, ed in particolare il numero dei collegi, a partire dal quale gli esperti si attiveranno per la loro definizione, andranno previste alcune variazioni, capaci di assicurare una maggioranza significativa al *Premier* eletto. Non pensiamo infatti all'elezione di un Primo Ministro svincolata da una maggioranza parlamentare, ma come punto terminale della stessa maggioranza. Non miriamo ad un sindaco sul modello siciliano, che rischia, come abbiamo visto, di non essere legato ad una chiara aggregazione di forze, ad un chiaro programma, miriamo ad una connessione stringente tra il *Premier* eletto e la sua maggioranza.

Non ci si venga però a dire che non c'è tempo per queste modifiche da parte di coloro stessi che annunciano nel frattempo di voler varare modifiche costituzionali di altra natura, da quelle attinenti il regionalismo a quelle per consentire il voto per gli italiani all'estero. O c'è il tempo per queste riforme o per nessuna: se c'è non si vede perché proprio questa, che è la più efficace e comprensibile, debba essere accantonata per far magari posto ad un apparente « Cancellierato ».

Il medesimo modello previsto per la forma di Governo nazionale è riproposto anche dalle norme relative all'elezione diretta dei presidenti delle regioni. E' pensabile ipotizzare un forte travaso di competenze alle regioni senza modificarne in profondità la forma di governo, senza individuare precise responsabilità decisionali ? Anche su quel livello con le necessarie riforme elettorali vanno pertanto combinate mdifiche profonde alla forma di governo quale è dfelinata dal titolo V della Costituzione.

Sia per il *Premier* che per i presidenti delle regioni è stabilita, come già per il sindaco, la non immediata rieleggibilità dopo due mandati consecutivi, in modo da evitare concentrazioni di potere per un periodo troppo lungo.

Ricordiamo d'altronde che la Legge fondamentale israeliana del 19 marzo 1992, che ha varato l'elezione diretta del *Premier* e lo sciogimento automatico in caso di sfiducia della Knesset verso il *Premier*, ha stabilito un analogo limite.

Onorevoli Colleghi, speriamo che queste riflessioni non siano lasciate senza seguito, com'è accaduto per anni alle proposte in materia elettorale. Se così però dovesse essere sarebbe allora necessario fare di questo tema una delle discriminanti fondamentali del futuro politico del Paese nelle prossime elezioni politiche.

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

—

ART. 1.

(Primo Ministro).

1. Nel testo della Costituzione le espressioni « Presidente del Consiglio dei ministri » e « Presidente del Consiglio », ovunque ricorrano, sono sostituite dalla seguente: « Primo Ministro ».

ART. 2.

(Elezione diretta del Primo Ministro).

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

« ART. 92. – Il Governo della Repubblica è composto del Primo Ministro, del Vice-Primo Ministro e dei Ministri.

Il Primo Ministro è eletto a suffragio universale e diretto, in concomitanza con le elezioni per il Parlamento, con la maggioranza assoluta dei voti validi. Se tale maggioranza non è ottenuta al primo turno si procede, la seconda domenica successiva a quella delle elezioni, a un secondo turno elettorale a cui sono ammessi i due candidati più votati al primo turno.

In caso di dimissioni del Primo Ministro, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere e indice nuove elezioni per il Parlamento e per il Primo Ministro.

Nei casi di impedimento permanente o di decesso, le funzioni del Primo Ministro sono assunte dal Vice-Primo Ministro.

Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Primo Ministro non è, allo scadere del mandato, immediamente rieleggibile alla medesima carica ».

ART. 3.

(Scioglimento).

1. Il primo comma dell'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Salve le ipotesi di scioglimento necessario di cui agli articoli 92 e 94, il Presidente della Repubblica può, sentito il Primo Ministro e i loro Presidenti, sciogliere le Camere. In tal caso assieme alla elezione delle nuove Camere si procede anche all'elezione del Primo Ministro ».

ART. 4.

(Sfiducia).

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

« ART. 94. – Il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non comporta obbligo di dimissioni.

Ciascuna Camera può esprimere la sfiducia al Governo attraverso una mozione motivata firmata da almeno un decimo dei componenti. La mozione non può essere messa in discussione prima di cinque giorni dal suo deposito.

Se la mozione è approvata, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere e indice nuove elezioni per il Parlamento e il Primo Ministro.

Se la mozione non è approvata, i firmatari della stessa non possono presentarne un'altra prima di sei mesi ».

ART. 5.

(Poteri del Primo Ministro. Incompatibilità tra Ministri e deputati).

1. Il primo comma dell'articolo 95 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il Primo Ministro dirige la politica generale del Governo e ne è responsabile.

Nomina e revoca il Vice-Primo Ministro e i Ministri. La carica di Ministro è incompatibile con la carica di deputato o senatore. Qualora un parlamentare assuma la carica di Ministro cessa dalla carica di deputato o senatore all'atto dell'accettazione della nomina ».

2. Dopo il primo comma dell'articolo 95 della Costituzione, è inserito il seguente:

« Il Primo Ministro mantiene l'unità di indirizzo politico ed amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei Ministri ».

ART. 6.

(Ricorso in via principale).

1. All'articolo 73 della Costituzione è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« Entro un mese dalla sua approvazione una legge può essere deferita alla Corte costituzionale da parte di un decimo dei deputati o dei senatori. La Corte si pronuncia entro quindici giorni. Il deferimento alla Corte costituzionale sospende il termine della promulgazione ».

ART. 7.

Elezione diretta del presidente della regione).

1. Il quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Il presidente della regione è eletto a suffragio universale e diretto secondo le norme previste dalla legge. Egli nomina e revoca gli assessori che insieme al presidente costituiscono la giunta regionale ».

2. Dopo il quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione, è aggiunto il seguente:

« Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di presidente della regione non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alla medesima carica ».