

CAMERA DEI DEPUTATI N. 599

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**SEGNI, MASI, INDELLI, MAZZUCA, MILIO, MIRONE,
POZZA TASCA, RIVERA, SOLDANI**

Elezione diretta del Primo Ministro e del Presidente della Regione

Presentata il 25 maggio 1994

ONOREVOLI COLLEGHI! — La modifica del sistema elettorale, sperimentata con le recenti elezioni, ha cominciato a determinare alcune novità significative nel processo di rinnovamento istituzionale e politico. Si tratta certo di un grande risultato che trova la propria origine nei due *referendum* elettorali del 1991 e del 1993 e nella legge sull'elezione diretta del sindaco, che, pur con tutti i suoi difetti, è figlia legittima della mobilitazione referendaria.

Tali innovazioni non bastano però, 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 teorie di quanti ci parlano, nel nostro contesto, di meccanismi per l'elezione « di fatto » del Primo Ministro.

Proprio a causa della conformazione e della incerta evoluzione del nostro sistema dei partiti non si può dare elezione « di

fatto » senza che essa sia anche elezione « di diritto ». Le stesse vicende per la formazione del nuovo esecutivo hanno dimostrato come l'assenza di una legittimazione diretta del Capo del Governo, nella fase della scelta dell'incaricato ed in quella della proposta dei Ministri, sottragga la formazione dell'esecutivo al controllo dei cittadini, affidandola alle intermediazioni più o meno trasparenti dei partiti.

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 » un Presidente del Consiglio costretto a cercarsi una legittimazione post-elettorale con defatiganti compromessi.

Né ci si può riproporre 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.

Con questa proposta di legge costituzionale intendiamo quindi garantire quella elezione diretta del Primo Ministro e quello scioglimento automatico delle Assemblee che costituiscono i pilastri del « Governo di legislatura » e che sono stati pienamente accolti nella legge sull'elezione diretta del sindaco.

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 primo 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 tra i maggiori sostenitori della necessità della innovazione istituzionale.

Ci rendiamo conto della necessità che, accanto al rafforzamento della legittimazione del Primo Ministro, si definisca, in coerenza con una democrazia post-consociativa e dell'alternanza, uno stato forte per l'opposizione: 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, o con la scelta di modificare le norme sulle Commissioni parlamentari d'inchiesta, consentendone l'istituzione anche su richiesta di un quarto dei componenti e sottraendo così il monopolio di tale decisione alla maggioranza (secondo quanto è previsto, ad esempio, nella legge fondamentale di Bonn).

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 membri del Parlamento.

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 con il Premier hanno quindi tre possibilità per mettere in discussione l'indirizzo politico generale, o comunque alcune decisioni: o ricor-

rere 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 abusasse dei suoi poteri.

Nel caso che venisse accolta questa proposta è chiaro che, senza mettere in discussione la sostanza delle nuove regole elettorali, andranno previste alcune variazioni, per consentire una concomitanza tra le due elezioni e garantire un collegamento tra *Premier* o capo dell'opposizione e rappresentanti parlamentari che ad essi si vogliono riferire.

La presenza di una funzione equilibratrice del Presidente della Repubblica consentirebbe di superare anche le eventuali *impasses* di una maggioranza parlamentare non corrispondente al colore politico di quella che sostiene il *Premier*. Spetterebbe ad esso, infatti, di vigilare sulla compatibilità di una eventuale coabitazione con le esigenze di assicurare comunque un Governo efficiente al Paese.

Infine, proprio per la consapevolezza del peso considerevole che il *Premier* direttamente eletto dal popolo finirebbe per assumere, si è prevista, mediante una norma di rinvio, la definizione di significative condizioni di incompatibilità ed inleggibilità.

Attorno alla decisione fondamentale di rafforzare il potere esecutivo si è, dunque, contestualmente reso necessario rafforzare anche alcuni istituti di garanzia, a tutela delle minoranze, prima di tutte l'opposizione, perché siano evitati i rischi di degenerazione autoritaria dei poteri della maggioranza. Si è seguita, in questo senso, una logica di bilanciamento tra esigenza di

maggiore efficienza decisionale ed esigenza di controllo politico, nonché di garanzia delle funzioni estranee al raccordo tra legislativo ed esecutivo. Nel primo senso si collocano, come in parte si è già detto, le norme in materia di impugnazione diretta delle leggi prima della loro promulgazione, di rafforzamento dei *quorum* di validità per l'approvazione dei regolamenti parlamentari e per le elezioni alla carica di Presidente della Repubblica, nonché le norme per l'istituzione delle Commissioni di inchiesta, fino ad oggi sottoposta al veto della maggioranza parlamentare. In questa logica si colloca anche la previsione di una *vacatio legis* annuale per le leggi elettorali, che, altrimenti, risulterebbero assoggettate a colpi di mano pre-elettorali della maggioranza.

Sul secondo versante, si propone di innalzare il *quorum* per la nomina dei componenti laici del Consiglio superiore della magistratura e dei cinque giudici della Corte costituzionale.

Infine, una logica di maggiore coinvolgimento, soprattutto in un senso non solo oppositivo, del corpo elettorale nell'approvazione delle leggi di revisione e delle altre leggi costituzionali, ha imposto la proposizione di una modifica della procedura di cui all'articolo 138 della Costituzione che, accanto all'innalzamento del *quorum* ordinario a due terzi, consenta, nel caso in cui si raggiunga in seconda deliberazione solo la maggioranza assoluta, di svolgere l'eventuale *referendum* su due proposte alternative, l'una di maggioranza e l'altra di opposizione.

In ultimo, per una esigenza di coerenza con l'impianto generale, si è ritenuto di estendere il meccanismo di investitura diretta dei Governi anche al livello delle autonomie regionali.

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 un secondo turno elettorale a cui sono ammessi i due candidati più votati al primo.

In ogni caso che egli non possa adempierle, le funzioni del Primo Ministro sono assunte dal Vice Primo Ministro. In caso di dimissioni, decesso o impedimento permanente del Primo Ministro, il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere e indice nuove elezioni per il Parlamento e per il Primo Ministro.

Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di Primo Ministro non è immediatamente rieleggibile alla medesima carica.

L'ufficio di Primo Ministro è incompatibile con qualsiasi altra carica. La legge determina, altresì, i casi di ineleggibilità a tale ufficio, in modo che siano evitati conflitti tra interessi privati dei candidati

e gli interessi generali della Nazione, nonché ogni altra circostanza idonea a turbare il corretto svolgimento della vita democratica ».

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 suoi 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 ed indice nuove elezioni per il Parlamento e per 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 membri del Parlamento).

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.

(Entrata in vigore delle leggi elettorali e impugnazione in via principale).

1. All'articolo 73 della Costituzione sono aggiunti, in fine, i seguenti commi:

« Le leggi elettorali entrano in vigore un anno dopo la loro pubblicazione.

Entro un mese dalla sua approvazione, un decimo dei deputati o dei senatori possono promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale. La Corte si pronuncia entro quindici giorni. L'impugnazione sospende il termine per la promulgazione. Una disposizione dichiarata incostituzionale non può essere promulgata ».

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 immediatamente rieleggibile alla medesima carica ».

ART. 8.

(Commissioni d'inchiesta).

1. Il primo comma dell'articolo 82 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Ciascuna Camera può, e su richiesta di un quarto dei suoi membri deve, disporre inchieste su materie di pubblico interesse ».

ART. 9.

(Maggioranze di garanzia).

1. Il primo comma dell'articolo 64 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti ».

2. L'ultimo comma dell'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo per scrutinio segreto a maggioranza dei due terzi dell'assemblea ».

3. Il quarto comma dell'articolo 104 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« Gli altri componenti sono eletti per due terzi da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti alle varie categorie, e per un terzo dal Parlamento in seduta comune, a maggioranza dei due terzi, tra professori ordinari di università in materie giuridiche ed avvocati con quindici anni di esercizio ».

4. Il primo comma dell'articolo 135 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« La Corte costituzionale è composta di quindici giudici nominati, per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune, a mag-

gioranza dei due terzi, e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria ed amministrative ».

ART. 10.

(*Procedimento di revisione costituzionale*).

1. L'articolo 138 della Costituzione è sostituito dal seguente:

« ART. 138. — Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni, a distanza non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Nel caso in cui, in sede di seconda deliberazione, sia stata raggiunta solamente la maggioranza assoluta, un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali possono richiedere un *referendum* di approvazione che abbia ad oggetto le due proposte che, in detta deliberazione, abbiano ottenuto il maggior numero di voti.

Risulta approvata quella, tra le proposte, che abbia ottenuto la maggioranza dei voti validi, sempre che la maggioranza dei votanti non le abbia respinte entrambe, pronunciandosi contestualmente su di un quesito separato ».