

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

(N. 819)

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa dei senatori **NENCIONI, DE MARSANICH, CROLLALANZA, DINARO, FRANZA, FILETTI, GRIMALDI, LATANZA, PICARDO, TANUCCI NANNINI e TURCHI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 AGOSTO 1969

Elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto.
Revisione e modifica degli articoli 83, 84, 85 e 134 della Costituzione

ONOREVOLI SENATORI!

1. — La proposta riforma del metodo per l'elezione del Presidente della Repubblica non è rivolta a modificare la forma di Governo parlamentare stabilita nella Costituzione.

Questa nostra affermazione potrebbe apparire insostenibile a coloro che si limitassero a seguire schematismi e luoghi comuni, come quello secondo cui l'elezione diretta, mediante suffragio popolare, del Capo dello Stato è compatibile solo con la forma di governo presidenziale o costituzionale pura; laddove invece la Repubblica parlamentare importerebbe quasi, come propria necessaria conseguenza, l'elezione del Presidente da parte delle Camere parlamentari.

A proposito va ricordato che, nel più tipico dei regimi presidenziali, ossia negli Stati Uniti d'America, non si ha un'elezione con voto diretto del corpo elettorale.

Come è noto, infatti, il Presidente nord-americano viene designato mediante un procedimento di secondo grado.

È vero che ogni discrezionalità dei grandi elettori di fatto è venuta ormai meno, ma ciò non toglie che il procedimento presenti quelle notevoli divergenze rispetto ad una elezione diretta: la designazione è data dalla maggioranza assoluta dei cosiddetti « elettori presidenziali »; la quale non sempre corrisponde alla maggioranza del suffragio popolare, ciò perchè i voti di secondo grado, spettanti ai singoli Stati, vengono assegnati secondo criteri maggioritari, e non già in misura proporzionale. Ad esempio, nel 1876 Hayes risultò eletto malgrado che avesse ottenuto nel Paese 258.000 voti di meno di Tilden; nel 1883, poi, il Presidente Harrison aveva riportato 100.000 voti meno del suo avversario Cleveland. Lincoln nel 1860 e Wilson nel 1912, poi, riportarono maggioranze nette nel collegio presidenziale, mentre i suffragi elettorali, conseguiti nel Paese, erano stati al di sotto della maggioranza dei voti. Lo stesso Truman, nel 1948, con meno della maggioranza assoluta dei voti espressi nel Paese (24.104.548, cioè il 49,5 per cento del totale), ottenne, però, 304

voti di secondo grado di 28 Stati contro 189 voti di 16 Stati di Dewey, 38 voti di 4 Stati di Thurmond, e nessun voto di secondo grado del progressista Wallace e del socialista Norman Thomas (rispettivamente con 1.156.856 e con 132.138 voti nel Paese).

Simili divergenze fra il suffragio popolare ed il voto dei grandi elettori di secondo grado in sostanza corrispondono alle difformità che si riscontrano di solito fra il corpo elettorale e le assemblee parlamentari, a causa dei meccanismi per la designazione della rappresentanza, non sempre perfetti. Ma anche a prescindere da tali considerazioni, va ricordato che la Costituzione statunitense contempla anche un procedimento sussidiario per l'elezione del Presidente della Repubblica, mediante un voto parlamentare. In forza del XII emendamento della Costituzione di Filadelfia, infatti, se nessuno dei candidati raggiunge la maggioranza dei voti dei grandi elettori, « la Camera dei rappresentanti sceglierà immediatamente il Presidente, per scrutinio segreto, tra i tre candidati che abbiano ottenuto per la Presidenza il maggior numero di voti. Ma, in questa scelta del Presidente, i voti si conteranno per Stato, avendo la rappresentanza di ciascun Stato un solo voto ».

A questa elezione, diciamo così, per voto parlamentare si dovette ricorrere nel 1800 per Jefferson e nel 1824 per Adams, e non pare improbabile per il futuro. Scrive, infatti, Edward S. Corwin, uno dei più autorevoli commentatori della Costituzione nordamericana: « Se, in un domani, dovesse formarsi un terzo forte partito sul quale convergessero, in parte, i suffragi ottenuti dai due vecchi partiti, l'elezione del Presidente avverrebbe per deliberazione della Camera dei Rappresentanti » (v. Corwin, « La Costituzione degli Stati Uniti nella realtà odierna », trad. it., ed. Nistri Lischi, Pisa 1958, p. 118).

Lo stesso Corwin ricorda come siano rimaste senza esito le proposte di abolire il sistema del Collegio presidenziale, per introdurre l'elezione del Capo dello Stato mediante scrutinio diretto. Ad ogni modo è sufficiente notare come un'elezione, per voto del Parlamento, non sia stata ritenuta incompatibile con un sistema presidenziale.

2. — D'altra parte in regimi classificati come forme di governo parlamentare si è accolto il sistema dell'elezione diretta, mediante voto popolare, del Presidente della Repubblica. Come tali sono da menzionare la Costituzione della Germania di Weimar e quella francese del 1958. Si tratta di due esperienze costituzionali contro cui sono state infinite volte elevate vivaci critiche. Si è continuamente rilevato che la forte posizione costituzionale, conferita al Capo dello Stato, servì a turbare il buon andamento del sistema, preparando tentativi reazionari.

Perfino uno dei nostri più accorti costituzionalisti, il Mortati, nelle sue « Istituzioni di diritto pubblico » (CEDAM, Padova, 1967, I, p. 428), richiama « l'esempio della costituzione tedesca di Weimar in cui il sistema adottato di elezione popolare del Presidente dette luogo ad un'alterazione dell'equilibrio dei poteri, ed infine all'eliminazione dello stesso regime parlamentare ». Analoghi pensieri si riscontrano nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, in cui fu scartata la forma dell'elezione diretta del Presidente.

Risulta dagli atti della Costituente che il Comitato speciale della II Sottocommissione fu « unanime nel respingere la proposta di introdurre il sistema di elezione del Presidente in via diretta popolare », ritenendo che un Presidente, che fosse esponente diretto del popolo, sarebbe così forte da mettere in difficoltà il funzionamento del regime parlamentare, in cui invece il Presidente non ha una posizione di primissimo piano ».

Pur con tutto il rispetto dovuto all'autorità delle qui sopra riferite affermazioni, ci sia consentito ricordare come ad esse si contrappongano voci diverse. Proprio alla Costituente, l'onorevole Dominedò aveva decisamente fatto rilevare come un Presidente proprio perchè ove sia definito come supremo moderatore della vita politica del Paese, tutore e custode della Costituzione, debba trovare la base dei suoi poteri nell'investitura popolare.

Sempre nell'ordine dei principi, aggiungeva il Dominedò, che porta la scelta tra un criterio di democrazia diretta ed uno di

democrazia rappresentativa, nel nostro sistema deve prevalere il primo, rilevando fra l'altro « che se volessimo dubitare dell'adeguato grado di maturità popolare, dell'educazione politica del corpo elettorale, ci troveremmo allora dinanzi ad un argomento che corre il rischio di non provare, perchè altrimenti proverebbe troppo. Il preteso e ripetuto difetto di maturità potrebbe infatti coinvolgere anche le correnti, i movimenti e i gruppi espressi dallo stesso corpo elettorale immaturo ».

È da tener presente anche come l'attuale esperienza francese dimostri che, nonostante le numerose critiche mosse alle idee ed alle opere del generale De Gaulle, in genere siano state accettate le sue concezioni costituzionali, fondate appunto sull'inserimento dell'elezione popolare del Capo dello Stato in un sistema parlamentare.

Va poi rilevato che una attenta visione storica delle vicende della Repubblica di Weimar non può limitarsi alla denuncia degli abusi dei poteri presidenziali: nella Germania del primo dopoguerra la fine del regime democratico-parlamentare fu dovuta ad un complesso di cause, tali da involgere l'intera vita nazionale.

Sul piano costituzionale il fatto più grave fu rappresentato dallo sfacelo del Parlamento, dilaniato dai partiti ed incapace di esprimere maggioranze stabili ed efficienti: la iniziativa e la preponderanza del Capo dello Stato furono dovute soprattutto alle deficienze dell'istituto parlamentare, prima ancora che all'impulso autoritario di singoli individui.

A proposito della Costituzione francese del 1958, va notato quindi che non sempre i suoi criteri formulavano previsioni tanto catastrofiche. Così Maurice Duverger, nel saggio « La VI République et le Régime présidentiel » (ed. Parigi 1961, p. 110 ss.), aveva prospettato la possibilità che, dopo la scomparsa di un Presidente come De Gaulle, dotato di forza e di prestigio eccezionali, si sarebbe anche potuta riaffermare la tendenza nel senso di ritorni al regime della III o della IV Repubblica. L'Autore rileva, altresì, che i regimi, simili a quello Weimariano, sono aperti, se mai, ad una alterna-

tiva fra due degenerazioni, e non già ad una soluzione unica. Ove, cioè, si sviluppasse rivalità fra un Presidente ed un Parlamento, ambedue designati a suffragio universale, sarebbero possibili tanto dei gabinetti presidenziali, con la riduzione del primo Ministro ad un prestanome, quanto la riduzione del Capo dello Stato all'impotenza.

3. — Una più rigorosa considerazione critica delle istituzioni comporterebbe, poi, che si facesse distinzione fra le norme riguardanti il criterio adottato per l'elezione del Presidente della Repubblica e quelle sui poteri conferitigli. Così, James Bryce nella sua fondamentale opera « Democrazie moderne », (trad. it., ed. Mondadori 1949, vol. I, p. 118 s.) con specifico riguardo alla posizione del Capo dello Stato, nella III Repubblica francese, fa osservare: « Non è soltanto perchè il Presidente della Repubblica francese non vien scelto direttamente dal popolo, che egli ha minore autorità del Presidente americano, ma ben più perchè gli autori della Costituzione desiderano un capo del potere esecutivo, rappresentativo, che, collocato in una posizione di dignità eminente, sopra i flussi e i riflussi del sentimento popolare, non godesse di un potere, il quale avrebbe potuto metterlo in tentazione di rovesciare la democrazia stessa ».

Analoga distinzione, con riferimento alla Repubblica di Weimar, è fatta da William L. Shirer, nella sua nota « Storia del terzo Reich », il quale, da una parte, mostra di lodare la stabilità della presidenza della Repubblica, dall'altra di deplorarne l'abuso dei poteri straordinari.

L'Autore rileva, infatti, dalla Costituzione di Weimar: « Teoricamente rasentava quasi la perfezione, conteneva articoli ammirabili e ingegnosi che sembrava potessero garantire il funzionamento di una democrazia pressochè ideale. L'idea di un governo ministeriale era stata presa in prestito dall'Inghilterra e dalla Francia, quella di una forte presidenza popolare dagli Stati Uniti, quella del referendum dalla Svizzera ». Ed in nota, fra le critiche, l'Autore aggiunge: « Infine, l'articolo 48 della costituzione conferiva in caso di emergenza, poteri

dittatoriali al presidente. L'uso che i cancellieri Bruning, von Papen e von Schleicher fecero di tale potere eccezionale durante la presidenza di Hindenburg consente loro di governare senza dover far ricorso al Reichstag: e questo, ancor prima dell'avvento di Hitler al potere, rappresentò la fine del regime democratico parlamentare in Germania ».

In questi paesi più che evidente risulta la distinzione fra il modo d'investitura di un organo costituzionale ed i singoli poteri ad esso conferiti.

La distinzione fra le regole sull'investitura e le attribuzioni di poteri va di necessità tenuta presente anche al fine di comprendere la figura del Presidente della Repubblica italiana. Circa il criterio di scelta si ripete il metodo tipico delle Repubbliche, ossia l'elezione da parte delle due Camere riunite (la presenza dei pochi delegati delle Regioni, dubbia sul piano della legittimità costituzionale, non ha mutato radicalmente il sistema). Ma non si può dire proprio che le funzioni ed i poteri del nostro Capo dello Stato siano identici per ampiezza ed intensità a quelli del Presidente della III o della IV Repubblica francese o dell'attuale Repubblica federale tedesca. Sono, a proposito, da ricordare le osservazioni critiche del Burdeau (« *Traité de science politique* » Paris 1957, VIII, p. 272 s.).

Ma vi è di più, in quanto nella nostra dottrina si parla apertamente di « accentuazioni presidenziali della forma di governo italiana » (v. Biscaretti di Ruffia, « *Diritto costituzionale* », ed. Jovene, Napoli 1968, p. 219; Maranini, « *La Costituzione che dobbiamo salvare* », Milano, ed. Comunità 1961).

Nella stragrande maggioranza, i giuristi italiani, ormai, accolgono la teoria secondo cui al Presidente della Repubblica spetta una sfera di potestà proprie, distinte da quelle del Governo. Si dice che a questo organo compete la sfera tradizionale riservata all'Esecutivo, ossia l'attuazione dell'indirizzo politico ed amministrativo, mentre al Capo dello Stato è affidato il compito di controllare ed agevolare il funzionamento

dell'intero sistema, avendo di mira l'attuazione ed il rispetto dei principi affermati nella Costituzione. Va notato che, secondo il Duverger, (« *La VI République* », cit., p. 107 ss.) in tale sistema di « diarchia », di « esecutivo bicefalo », di « governo a due teste » in cui il Capo dello Stato ha dei poteri effettivi, benchè la direzione del governo appartiene al Primo Ministro, rientra anche il regime instaurato con la Repubblica di Weimar.

4. — Dagli accenni precedenti pare possibile trarre gli elementi per dare un'adeguata impostazione al problema dei rapporti fra i criteri per l'elezione del Presidente della Repubblica e le funzioni ad esso attribuite.

Occorre, infatti, abbandonare ogni schema aprioristico, come quelli dei pretesi parallelismi governo presidenziale — elezione popolare diretta, repubblica parlamentare — elezione da parte delle Camere, e così via. È preferibile piuttosto procedere ad analisi particolari, caso per caso, fondate su esami di diritto positivo e su valutazioni delle esigenze storiche.

Per il nostro ordinamento pare decisiva la considerazione che il Capo dello Stato esercita dei poteri propri, diversi da quelli di altri organi ed operanti nella vita costituzionale del Paese. Ai fini di una visione armonica ed equilibrata del nostro sistema costituzionale, occorre, quindi, verificare se l'attribuzione di detti poteri possa effettivamente trovare una giustificazione nei termini del principio di sovranità popolare. In merito, va ricordato che nell'articolo 1 della Costituzione è stabilito: « La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione ». È postulata così, l'esigenza che ogni esercizio di potere costituzionale possa qualificarsi come un'azione immediata o mediata, del popolo.

Il problema era stato bene visto dall'onorevole Dominedò alla Costituente, il quale, come si è ricordato, prospettava la questione in termini, diremo, di teoria generale, col proporre un dilemma tra una scelta del Capo dello Stato in base a criteri di demo-

crazia diretta ovvero di democrazia indiretta. Possono quindi, richiamarsi, tutte le note questioni e polemiche intorno alle diminuzioni del valore di democraticità o di rappresentatività, allorquando si abbiano designazioni elettorali di secondo grado od ad opera di collegi rappresentativi.

Ma in questa sede, pur senza volere negare l'importanza di simili argomenti, ci sembra più utile considerare i risultati di studi più recenti, intesi a verificare più da vicino il rapporto fra le affermazioni di principio e la realtà storica, specie per quanto si riferisce all'effettivo grado di rappresentatività delle nostre istituzioni. Il problema di fondo rimane sempre quello della consonanza di opinioni e di interessi politici fra la base popolare e la classe dirigente che essa esprime nelle istituzioni della democrazia parlamentare; solo che recenti studi ne hanno illuminato aspetti rimasti sinora poco osservati.

Un primo aspetto da valutare, sotto un simile profilo, è dato dal progressivo distacco fra gli uomini politici (che nel nostro Paese tendono a divenire sempre di più una categoria professionale chiusa) e la popolazione in generale. Sul punto vi sono numerosi scritti, di cui sarebbe qui fuori luogo volerne fare anche solo un elenco.

Ci sia consentito solamente ricordare che Mario Vinciguerra, proprio nelle ultime pagine della sua pregevole « Storia dei partiti politici italiani dallo Stato albertino alla partitocrazia », ricollega il fenomeno della formazione di una classe politica sempre più distaccata dal popolo, col metodo adoperato per l'elezione del Presidente della Repubblica. Secondo l'illustre Autore « Lo Stato italiano ripete il tipo ottocentesco di repubbliche a suffragio indiretto », ma la società su cui un tale sistema si reggeva « oggi non c'è più, nè in Italia nè altrove... Al punto dove siamo, cioè con una popolazione infittita e che non si arresta nell'accrescimento, con la tendenza crescente all'eguagliamento delle condizioni sociali, con il suffragio universale, non più relativo, come alla fine dell'ottocento, ma assoluto, la formula della repubblica democratica con la elezione indiretta del presidente non reg-

ge più » e rappresenta « un relitto del secolo IX ». E per di più, essa costituisce un regime di tipo feudale. È una specie di monarchia elettiva, le cui chiavi sono nelle mani dei signori feudali, come i « grandi elettori » del Sacro romano impero, e i nobili polacchi, fino a quando mandarono in malora il regno.

Il Vinciguerra definisce valida sol « sul puro terreno giuridico » l'obiezione « che deputati e senatori sono rappresentanti del popolo, da questo eletti, e non elettori per diritto di sangue ». Nel loro insieme deputati e senatori, secondo l'Autore « tendono a costituire un ordine chiaro, il quale, a misura che si accrescono i privilegi, diventa una casta, non molto dissimile, in punto di fatto, dalla casta feudale. In queste condizioni di soverchianti prerogative, sebbene l'assemblea si trovi a quel posto, per il voto dei cittadini, è portata ad obliarlo, a distaccarsi da essi, ed a perseguire certi fini e interessi di congrega ».

Il punto di massima frattura fra elettori ed eletti, avviene perciò, proprio in occasione dell'elezione del Capo dello Stato. In merito il Vinciguerra ci ammonisce: « Inoltre, quando l'elettore compila la sua scheda elettorale, pensa alle questioni immediate che sono sul tappeto, alle aspirazioni ed ai timori connessi, e vota guidato da queste idee. Non si può pretendere che sia in lui una visione così estesa nel tempo da prevedere come i rappresentanti eletti si regoleranno al momento e nelle circostanze, ancora ignote, nelle quali si presenterà la elezione del nuovo Presidente della Repubblica di là da venire. Infatti questo argomento non è toccato da nessun programma elettorale. Cosicché non è vero che questa sia una effettiva elezione di secondo grado. Quando essa avviene, il lavoro preparatorio si svolge internamente nei conciliaboli dei parlamentari e delle direzioni dei partiti, del tutto distaccati dal corpo elettorale e dalla pubblica opinione ».

Queste parole trovano piena conferma nelle nostre ultime esperienze ove si ricordino le difficoltà che hanno incontrato le elezioni degli ultimi due Presidenti della Repubblica. Il difetto pare proprio dato dalla di-

scordanza di fondo fra le condizioni storico-politiche ed il sistema costituzionale adottato.

5. — Occorre, poi, accennare ad un discorso alquanto più complesso che di recente alcuni noti cultori di scienza politica hanno proposto con riferimento alla Francia ed all'Italia. Pur con notevoli differenze, i due Paesi presentano, come carattere comune, il fatto che la dialettica del potere è data dal succedersi nel governo di coalizioni o di blocchi eterogenei, con assoluta esclusione del bipartitismo di stampa anglosassone, caratterizzato come è noto dall'alternarsi dell'uno o dell'altro dei tre grandi partiti in cui si esprimono gli orientamenti del Paese.

La Francia e l'Italia sono oggi regimi non tanto fondati sulla contrapposizione fra destra e sinistra, ma dominate dal centro. Maurice Duverger, nel suo noto volume « La démocratie sans le peuple », ha usato in proposito l'efficace espressione « Le Règne du marais »; mentre Denis Mack Smith, con riferimento alla situazione italiana, ha scritto di recente: « È la politica del consenso, piuttosto che quella della controversia » (v. « L'Espresso » 13 luglio 1969, p. 4).

In sostanza, è avvenuto che le due ali estreme, a destra ed a sinistra, dello schieramento politico sono state in pratica messe fuori giuoco ed escluse per lunghi periodi di tempo da ogni pretesa di accesso al governo.

Così il Duverger, nota che una certa tendenza centrista si verifica anche in Inghilterra e negli Stati Uniti, in quanto ogni partito cerca di moderare i propri programmi, al fine di conquistare gli elettori marginali. Ma rileva da « Le centrisme français est tout différent. Il ne consiste pas dans le fait que la droite et la gauche modèrent chacune leurs promesses et leurs actes, tout en restant l'une et l'autre unifiées au sein d'une même parti ou d'une même coalition. Il consiste dans la rupture des modérés et des extrémistes à l'intérieur de chaque tendance, la droite modérée et la gauche modérée s'unissant presque constamment pour gouverner ensemble, tandis

que la droite extrême et la gauche extrême sont rejetées dans une opposition quasi permanente » (v. « La Démocratie sans peuple », Paris 1967, p. 9 ss.).

Siffatte formule di governo importano, come condizione necessaria, che i conflitti ideali, le scelte di fondo e persino i problemi più importanti del Paese vengano elusi, rimandati od almeno attenuati, secondo una logica quasi ineluttabile.

Molto chiare in materia sono le parole del Duverger (pag. 10-11): « ... le centrisme tend à rendre plus floue, plus obscure, moins visible, la frontière qui sépare les options fondamentales. Pour rejeter et maintenir dans les ténèbres extérieurs de l'une et de l'autre, il faut déshonorer ces options et l'idée même d'un choix entre elles. Pour amalgamer dans une coalition gouvernementale des tendances contradictoires en soi, il faut suffisamment les raboter, les limer, les affadir, les masquer, pour que leur opposition intrinsèque disparaisse ».

Parallelamente, con riguardo alle nostre vicende contemporanee, osserva Denis Mack Smith che sia in sede di governo che nell'ambito dei partiti « prevale la tendenza a sfumare i conflitti, a smussare le divergenze di principio ». Gli uomini del centro, infatti, tendono a formare, nei limiti del possibile, governi misti, bilanciati fra radicali e moderati, coalizioni adatte a venir modificate in senso più conservatore o più avanzato secondo le necessità del momento. E nel ventennio repubblicano « questo scopo di solito veniva raggiunto creando un certo numero di punti d'accordo, allargando il più possibile l'area d'intesa e, successivamente, apportando le correzioni di rotta e gli aggiornamenti di programma necessari per assorbire o almeno neutralizzare gli elementi non assimilabili ».

Ne consegue che « i problemi importanti ma controversi vengono deliberatamente accantonati con manovre diversive nel tentativo di trovare un terreno d'accordo »; e che sempre « si afferma l'esigenza di trincerarsi dietro una sicura politica di compromesso o di rinviare ogni decisione sulle questioni scomode, la quale, talora, conduce all'estrema propensione a mettere sot-

to silenzio i problemi, a spacciare per immaginarie le questioni spinose ».

Lo scrittore inglese rileva anche che un altro elemento tipico della vita pubblica italiana è la mancanza di una forte opposizione, capace di alternarsi al governo con una politica propria. Il quale fatto ha contribuito a mantenere l'indeterminazione, lo spirito di compromesso, la confusione e la inefficienza. Sul piano costituzionale, poi, la mancanza di un'opposizione suscettibile di succedere nel governo, altera profondamente il sistema democratico-parlamentare, fondato anche sulla possibilità di mutare i titolari del potere supremo.

Ma, l'aspetto forse più grave di un simile regime è dato dal fatto che « la volonté des électeurs est presque toujours noyée dans le brouillard du centre », per ripetere le parole del Duverger. La mancanza di una forte opposizione, capace di assumere a breve scadenza il governo, la confusione ed il compromesso, in seno agli organi costituzionali ed all'interno dei partiti rivolti al centro, finiscono di privare l'elettore di molti elementi di giudizio. In ogni modo, la necessità di mantenere coalizioni di governo fa sì che sopra qualsiasi scelta elettorale debbano prevalere le combinazioni di vertice, con la relativa debolezza delle istituzioni ed il continuo crescente distacco fra Paese reale e Paese legale. È il sistema che il Duverger chiama « la democrazia senza popolo ».

In queste condizioni è lecito pensare che l'elezione diretta del Capo dello Stato possa rappresentare un correttivo, perchè ridarebbe voce e forza al popolo, col diminuire il peso dei conciliaboli e delle operazioni di vertice, ed anche perchè verrebbe a chiamare il Paese a scelte più chiare e non sfumate.

Il Duverger, nella sua opera « La démocratie sans peuple » (a pag. 14), conferma proprio tali concetti: l'evoluzione di un sistema di parti, verso « la fine della palude », può anche venire determinata mediante riforme delle istituzioni, e soprattutto col consentire al popolo di designare alla presidenza della Repubblica « capi nazionali », capaci di assumere la posizione di « federatori ».

6. — Quale remora contro i pericoli di radicali turbamenti nell'ordine delle istituzioni semba utile introdurre il principio per cui il Presidente non è immediatamente rieleggibile.

Si può ricordare che una simile proposta già era stata avanzata dal Presidente Segni nel suo messaggio alla Camera del 16 settembre 1963, in cui si osservava, fra l'altro, che il periodo di sette anni di carica è, di per sè, « sufficiente a garantire una continuità nell'azione dello Stato ». Del resto, negli Stati Uniti, dopo l'approvazione del XXII emendamento della Costituzione (24 febbraio 1951), il periodo massimo in cui un Presidente della Repubblica può permanere nell'ufficio è di otto anni, in quanto è rieleggibile una sola volta (essendo la durata normale dell'ufficio di anni quattro). Approvata la riforma qui proposta, si potrebbe anche mantenere la disposizione di cui al secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione, per cui è vietato lo scioglimento delle Camere negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Va notato che nel suo citato messaggio, l'onorevole Segni proponeva di sopprimere una tale norma, una volta sancito il divieto di rielezione del Presidente della Repubblica, essendo caduto il possibile sospetto dell'interesse a favorire la propria rielezione. Ma il Mortati ha rilevato che il secondo comma dell'articolo 88 della Costituzione non ha come scopo precipuo l'esigenza d'impedire che il Capo dello Stato operi per la propria rielezione, in quanto che in realtà tende ad evitare che una decisione tanto grave per l'equilibrio del sistema venga presa da un Presidente, la cui rappresentatività appare ormai « depotenziata » e perciò meno idonea (sul piano istituzionale) a consentire difficili e complesse valutazioni di opportunità (v. « Istituzioni di diritto pubblico », cit., vol. II, p. 571).

Simili considerazioni appaiono valide anche per un sistema fondato sull'elezione diretta a suffragio universale.

Un Presidente prossimo a scadere, poi, potrebbe altresì mirare ad avvantaggiare uno degli aspiranti alla successione in danno di altri, servendosi magari della minac-

cia di una consultazione generale politica anticipata.

Fra le altre disposizioni qui proposte, quella sul ballottaggio ha lo scopo di rendere possibile un'elezione con una larga base di designazione. In un regime caratterizzato non già da un bipartitismo, ma da una pluralità di gruppi politici, sarebbe assurdo perfino il pensare ad una scelta del Capo dello Stato a maggioranza semplice. In tal caso, il ruolo di rappresentante dell'unità nazionale e di garante della Costituzione potrebbe diventare come una vuota formula, priva di senso.

Si è ritenuto, poi, preferibile affidare il controllo sulla regolarità delle operazioni elettorali ed eventualmente sui requisiti di eleggibilità del Presidente alla Corte costituzionale. Un tale criterio pare meglio conforme all'autonomia di organo costituzionale, in quanto si vuole introdurre il giudizio di una magistratura più sensibile alle esigenze del diritto costituzionale.

Per quanto riguarda le disposizioni di dettaglio circa la presentazione della candi-

datura e l'effettuazione delle operazioni elettorali, si propone di servirsi del criterio della riserva di legge, rinviando quindi alla legge ordinaria la determinazione della regolamentazione immediata. L'uso della legge ordinaria renderà più facili nel futuro eventuali adattamenti.

Ragioni di opportunità consigliano, inoltre, di rimandare l'attuazione della qui proposta riforma costituzionale allo scadere dell'ufficio del Presidente della Repubblica che fosse in carica al momento dell'approvazione.

Una soluzione diversa, infatti, verrebbe a turbare il tranquillo svolgimento della vita pubblica ed il buon andamento delle istituzioni.

Potrebbe anche avvenire che il Presidente in carica, all'atto dell'approvazione della riforma, sentendo per così dire ridotta la propria rappresentatività, ritenesse di dimettersi. Ma si tratterebbe nel caso di una alta valutazione discrezionale, senza imposizioni rigide nè voti contrari.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Sostituzione dell'articolo 83
della Costituzione)*

L'articolo 83 della Costituzione è abrogato e viene sostituito dal seguente:

« Art. 83. — Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto, ed a scrutinio segreto.

Hanno diritto di voto tutti i cittadini chiamati a partecipare alle elezioni per la Camera dei deputati.

L'elezione del Presidente della Repubblica ha luogo a maggioranza assoluta degli aventi diritto. Ove una tale maggioranza non venga conseguita da alcun candidato, si procede dopo sette giorni ad una seconda votazione fra i due candidati che nella prima abbiano riportato il maggior numero di voti.

La proclamazione definitiva dei risultati elettorali è compiuta dal Presidente della Camera dei deputati davanti al Parlamento in seduta comune appositamente convocato.

Le norme per la presentazione delle candidature e per lo svolgimento delle elezioni per il Presidente della Repubblica sono stabilite con apposita legge ».

Art. 2.

*(Sostituzione dell'articolo 85
della Costituzione)*

L'articolo 85 della Costituzione è abrogato e viene sostituito dal seguente:

« Art. 85. — Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non è immediatamente rieleggibile.

Settanta giorni prima che scada il termine della propria permanenza nell'ufficio il Presidente della Repubblica convoca le elezioni per la designazione del proprio successore ».

Art. 3.

*(Modificazioni dell'articolo 134
della Costituzione)*

All'articolo 134 della Costituzione, aggiungere la seguente disposizione: « sulla regolarità delle elezioni per il Presidente della Repubblica ».

DISPOSIZIONE TRANSITORIA

Art. 4.

Le disposizioni di cui agli articoli precedenti entrano in vigore al momento in cui venga a cessare dall'ufficio il Presidente della Repubblica che si trovi in funzione all'atto dell'approvazione della presente legge costituzionale ».