

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 135

## DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore DE MATTEO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 APRILE 1992

Elezione diretta del Primo Ministro e dei Presidenti delle  
Regioni a statuto ordinario

ONOREVOLI SENATORI. — Le Associazioni Cristiane Lavoratori Italiani (ACLI) si sono impegnate da tempo per aprire le istituzioni alla società civile, unico modo per rilegittimarle e per superare la presente crisi con una migliore qualità della democrazia. È a tutti noto il contributo di questa e di altre associazioni a favore dei *referendum* per la riforma elettorale, elemento-cardine delle possibilità di rinnovamento delle nostre istituzioni. La natura abrogativa e il carattere limitato del *referendum* non consentono però di modificare attraverso tale strumento alcuni aspetti della Parte II della Costituzione, il cui cambiamento appare oggi necessario per completare la riforma delle istituzioni, che non può limitarsi ai soli aspetti elettorali.

Per questo le ACLI stanno raccogliendo in tutto il Paese le firme necessarie per due progetti di legge d'iniziativa popolare, uno identico alla presente proposta di legge costituzionale ed un altro identico alla collegata proposta di modifica delle leggi elettorali di Camera, Senato, comuni e regioni che completa organicamente il quadro. Insieme alle ACLI ho ritenuto opportuno offrire al Parlamento questo contributo già dall'inizio di una legislatura che dovrebbe essere costituente.

È ben noto a tutti che nella formulazione della Parte II della Costituzione influì la difficile situazione interna ed internazionale che imponeva allora l'adozione di regole garantiste, ma il nostro impegno nella società civile ci ha fatto da tempo compren-

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

dere che il Paese è cambiato e richiede regole simili a quelle vigenti nelle grandi democrazie europee.

Occorre allora superare gli attuali termini del dibattito che vedono polarizzarsi una linea di modifiche costituzionali relative alla *leadership* non supportata da forti modifiche ai sistemi elettorali (e quindi con rischi plebiscitari) ed un'altra che tende a proporre modifiche elettorali, premi di coalizione, senza un'indicazione vincolante della *leadership* che è ottenibile per elezione diretta con le opportune modifiche costituzionali (con rischi di contrattazioni successive al voto tra partiti e correnti della maggioranza vincente).

Onorevoli colleghi, ci sembra che nelle sue migliori espressioni la società civile del nostro Paese chieda di entrare sollecitamente nella logica delle istituzioni europee. Come non vedere che l'evoluzione delle forme di governo parlamentari va nel senso di un'elezione simultanea dei rappresentanti e della maggioranza di governo compreso il *leader* (nonchè dell'opposizione e del suo *leader-ombra*)? La stessa, successiva, fiducia parlamentare al solo Primo Ministro, che ne precisa la supremazia dentro il governo si pone in sostanza, per le caratteristiche dei sistemi di partito, come una ratifica alle scelte del corpo elettorale. Al di là delle semplicistiche distinzioni e contrapposizioni tra parlamentarismo e presidenzialismo ci sembra che la tendenza delle grandi democrazie europee vada verso una sorta di «parlamentarismo presidenziale» in cui la *leadership* e la maggioranza parlamentare tendano ad integrarsi e a rafforzarsi reciprocamente, permettendo così alla società civile di premiare o punire chiaramente i responsabili politici.

Abbiamo spiegato, nella nostra proposta in materia elettorale, perchè riteniamo opportuno un riferimento in qualche modo vicino al modello tedesco, ad un sistema dei partiti che potrebbe rappresentare un futuro possibile per il nostro Paese. Ora, dal punto di vista delle dinamiche concrete, risulta assai evidente che la realtà del sistema tedesco, con due soli partiti che per la loro forza sovrastante sui minori possono

aspirare al Cancellierato e che sono fortemente compatti al loro interno, permette di fatto la scelta diretta del Cancelliere. Lo stesso effetto non sarebbe invece prodotto dall'inserimento della elezione parlamentare del solo Primo Ministro in un sistema in cui più di due partiti, per di più divisi per correnti, sono in competizione tra loro. Per questo il governo di legislatura si può ottenere nel nostro caso solo con l'elezione diretta, solidamente collegata al voto di lista.

Vi possono indubbiamente essere dei casi in cui si impongono dei cambiamenti di *leader* o di maggioranza per sopravvenute modifiche del quadro politico, per questo è opportuno prevedere la possibilità della sfiducia costruttiva, ma solo una volta per legislatura, in modo da consentire comunque al corpo elettorale di pronunciarsi anche sul cambiamento effettuato e dal disincentivarlo in casi non opportuni. Una maggioranza litigiosa, che cambiasse *leader* o che venisse modificata per motivi interni al ceto politico, rischierebbe infatti seriamente di risultare sconfitta alle elezioni seguenti.

Un modello simile riteniamo che debba essere adottato anche per le Regioni: è possibile modificare il quadro delle loro competenze dando nuovo vigore, secondo le profetiche intuizioni di Sturzo, solo modificando nel contempo anche la forma di governo regionale, riscrivendo quindi l'intero titolo V dell'attuale Costituzione, facendo iniziare lo Stato solo laddove le regioni non possono più esercitare un ruolo realmente efficace. Ritorna qui tutta l'attualità di quel «principio di sussidiarietà» caro all'insegnamento sociale della Chiesa, rilanciato con forza dall'attuale pontefice nella Enciclica *Centesimus Annus*.

Non basterebbe però avvicinare i poteri, le competenze, se la scelta dei governi regionali non fosse affidata direttamente al corpo elettorale: questo chiede oggi una società civile matura che non è interessata a declamare appartenenze ma che vuole invece giudicare su proposte programmatiche e su realizzazioni adeguate.

## XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Il Senato delle Regioni, adeguatamente rinnovato nella propria composizione da una nuova legge elettorale, può e deve essere, in analogia al modello tedesco, il luogo di raccordo tra queste Regioni rinnovate ed un Parlamento più efficiente e rispondente all'indirizzo politico che la società civile vorrà imprimergli.

Occorre quindi realizzare un bicameralismo ineguale in cui la Camera bassa, quella più rappresentativa, ha il primato nella funzione di indirizzo politico mentre il Senato svolge soprattutto funzioni di raccordo con le Regioni, in analogia al sistema tedesco.

La nostra Costituzione può ancora rappresentare un riferimento unificante in termini di valori che fondano la convivenza civile solo a patto di ripensare a fondo i mezzi da essa delineati nella sua Seconda parte. Per questo occorre lavorare rapidamente per questa riforma, altrimenti la crisi dei mezzi trascinerrebbe fatalmente con sé anche la credibilità di questo minimo denominatore comune su cui il paese è cresciuto.

Per questo chiediamo un ascolto serio di proposte che la società civile ci pone in termini esigenti e puntuali, al di fuori di logiche di pura protesta o di critica indiscriminata che distruggono senza costruire.

**DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE****Art. 1.**

*(Elezione diretta del Primo Ministro)*

1. Il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Primo Ministro è eletto a suffragio universale e diretto secondo le norme della legge elettorale relativa alla Camera dei deputati».

2. Dopo il secondo comma dell'articolo 92 della Costituzione sono aggiunti i seguenti:

«Ove intervenga nel corso della legislatura una mozione di sfiducia costruttiva il Presidente della Repubblica nomina il candidato Primo Ministro indicato nella mozione stessa, ai sensi dell'articolo 94.

Il Primo Ministro nomina e revoca i ministri».

3. 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.**

*(Sfiducia costruttiva)*

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

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

La Camera dei deputati può esprimere la sfiducia al Governo attraverso una mozione approvata a maggioranza dai componenti. La mozione deve essere firmata da almeno un decimo dei componenti della Camera, deve prevedere l'indicazione di un candidato Primo Ministro e non può essere messa in discussione prima di cinque giorni dal

suo deposito. Nei primi due giorni di tale periodo possono essere presentate mozioni alternative.

Se la mozione è approvata, il Presidente della Repubblica entro tre giorni nomina Primo Ministro il candidato in essa indicato a meno che nel corso della legislatura non sia già stata approvata una mozione di sfiducia. In tal caso il Presidente della Repubblica procede allo scioglimento delle Camere e indice nuove elezioni.

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

### Art. 3.

*(Senato delle Regioni)*

1. Il primo comma dell'articolo 57 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Il Senato delle Regioni è eletto a base regionale».

### Art. 4.

*(Funzione legislativa  
delle Camere)*

1. L'articolo 70 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le leggi della Repubblica sono approvate dalla Camera dei deputati. Il Senato delle Regioni partecipa all'esercizio della funzione legislativa nei casi e nei modi stabiliti dalla Costituzione.

Sono approvate collettivamente dalle due Camere le leggi costituzionali, di attribuzione e di delega alle regioni e ai comuni di funzioni amministrative; le leggi che stabiliscono principi fondamentali per la legislazione regionale ai fini dell'attuazione di programmi economico-sociali o della tutela di interessi di fondamentale rilevanza costituzionale. Tali materie non possono essere disciplinate con decreti-legge ai sensi dell'articolo 76.

Le leggi di principio vincolano le regioni e non hanno come destinatari i cittadini».

#### Art. 5.

##### *(Approvazione delle leggi)*

1. L'articolo 72 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ogni progetto di legge è presentato alla Camera dei deputati ed è esaminato, secondo le norme del suo regolamento, da una Commissione e poi dall'Assemblea plenaria, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale.

La disposizione del primo comma si applica ai progetti di legge presentati al Senato delle Regioni nelle materie di competenza collettiva.

I regolamenti delle Camere stabiliscono procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza.

Tutti i testi legislativi approvati dalla Camera sono trasmessi al Senato delle Regioni che, entro quindici giorni, su richiesta di due quinti dei suoi componenti, secondo le norme del suo regolamento, può deliberare per esaminarli.

Entro i successivi trenta giorni il Senato può approvare emendamenti al testo trasmesso dalla Camera che si pronunzia su di essi in via definitiva.

Qualora, entro il termine di quindici giorni, il Senato non abbia deliberato il riesame o, entro i successivi trenta giorni non abbia proposto emendamenti, la legge è inviata al Presidente della Repubblica per la promulgazione».

#### Art. 6.

##### *(Modifiche conseguenti al bicameralismo ineguale)*

1. Il secondo comma dell'articolo 73 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se la Camera, a maggioranza assoluta dei propri componenti, ne dichiara l'urgen-

za, la legge è promulgata nel termine da essa stabilito».

2. Il secondo comma dell'articolo 74 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Se le Camere o la sola Camera dei Deputati, ai sensi degli articoli 70 e 72, approvano nuovamente la legge, questa deve essere promulgata».

3. Al termine dell'articolo 76 della Costituzione sono aggiunte le parole «da parte della Camera dei deputati».

4. All'articolo 77 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, le parole: «delle Camere» sono sostituite dalle seguenti: «della Camera dei deputati»;

b) al secondo comma, le parole: «alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono» sono sostituite dalle seguenti: «alla Camera dei deputati che, anche se sciolta, è appositamente convocata e si riunisce».

5. All'articolo 78 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la parola «deliberano» è sostituita dalla seguente: «delibera»;

b) la parola «conferiscono» è sostituita dalla seguente: «conferisce»;

c) le parole «le Camere» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati».

6. All'articolo 80 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la parola «autorizzano» è sostituita dalla seguente: «autorizza»;

b) le parole «le Camere» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati».

7. All'articolo 81 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la parola «approvano» è sostituita dalla seguente: «approva»;

b) le parole «le Camere» sono sostituite dalle seguenti: «la Camera dei deputati».

## Art. 7.

*(Ripartizione delle competenze  
tra Stato e Regioni)*

1. L'articolo 117 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Sono riservate alle leggi della Repubblica le materie dei rapporti civili, etico-sociali e politici e la definizione del contenuto essenziale dei diritti sociali determinati nella Parte I della Costituzione.

Sono altresì riservate alle leggi della Repubblica le seguenti materie: politica estera, difesa nazionale, sicurezza pubblica, moneta, tributi, approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi dello Stato e degli strumenti di politica economica annuali e pluriennali; ordinamento dei Ministeri e dell'Amministrazione statale; tutela dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini; legislazione penale, ordinamento civile, commerciale e del lavoro.

Le regioni esercitano la funzione legislativa per tutte le materie non riservate dalla Costituzione alle leggi della Repubblica o di competenza di comunità sovranazionali».

## Art. 8.

*(Ripartizione delle funzioni amministrative  
fra Stato e Regioni)*

1. L'articolo 118 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Le funzioni amministrative per le materie non riservate alla funzione legislativa dello Stato sono regolate con legge regionale.

In tali materie la regione esercita funzioni di governo o di alta amministrazione e attribuisce le altre funzioni amministrative ai comuni, alle province o ad altri enti locali.

Lo Stato può con legge delegare alle regioni o ai comuni l'esercizio di altre funzioni amministrative».



## Art. 9.

*(Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni)*

1. L'articolo 121 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«L'organo rappresentativo della regione, cui spettano la funzione legislativa e le altre conferitegli dallo statuto e dalle leggi, è il Consiglio regionale, eletto a suffragio universale e diretto da tutti gli elettori residenti nella regione, secondo le norme previste dalla legge della Repubblica.

La Giunta regionale è l'organo esecutivo della Regione.

Essa è composta dal Presidente della Regione e dagli assessori.

Il Presidente della Regione è eletto a suffragio universale e diretto secondo le norme previste dalla legge della Repubblica che disciplina l'elezione del Consiglio regionale.

Egli nomina e revoca gli assessori.

Il Consiglio può esprimere la sfiducia alla Giunta soltanto quando, in deroga al terzo comma, elegge a maggioranza dei suoi membri un nuovo Presidente. Ove la sfiducia venga ripetuta nel corso del mandato essa comporta le dimissioni della Giunta regionale e l'indizione di nuove elezioni. In tal caso all'ordinaria amministrazione provvede la commissione di tre cittadini di cui all'articolo 126, ultimo comma».

## Art. 10.

*(Abrogazione di norme)*

1. Il quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione è abrogato.