

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori BESOSTRI e MURINEDDU

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 GENNAIO 1997

Modifiche agli articoli 83, 85, 87, 88 e 92 della Costituzione
in materia di elezione e di attribuzioni del Presidente della
Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. - Con il presente disegno di legge si propone l'introduzione di alcune modifiche alle norme della Costituzione relative all'elezione ed ai poteri del Presidente della Repubblica.

La proposta si collega alla contemporanea iniziativa assunta dai proponenti per l'introduzione del sistema maggioritario a doppio turno per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati e riprende i contenuti, modificandoli e integrandoli, della proposta di legge della XII legislatura, atto Camera n. 3199 del 3 ottobre 1995.

È convincente che ha trovato autorevoli riscontri nella dottrina e in commentatori politici e che si ritiene possa incontrare anche il consenso di raggruppamenti politici presenti in Parlamento, che la forma di governo del nostro Stato possa ritrovare un corretto assetto anche in termini di governabilità oltre che di rappresentatività democratica ove il Parlamento possa esprimere maggioranze stabili di governo (obiettivo che dovrebbe essere assicurato dal sistema elettorale maggioritario che si propone con la citata proposta di legge) e nel contempo con un rafforzamento del ruolo del Presidente della Repubblica sia mediante l'ampliamento dei suoi poteri, sia attraverso la sua elezione diretta.

D'altronde è convinzione diffusa che la figura del Capo dello Stato, delineata dalla Costituzione in maniera incompiuta e con qualche ambiguità, sia stata ridefinita con il concorso di convenzioni, di prassi e dell'influenza della personalità di chi ha rivestito la carica. In tale evoluzione, il ruolo del Presidente della Repubblica è certamente cresciuto, con l'acquisizione di poteri decisionali - fondati più sull'autorevolezza della carica che sulla sanzione giuridica - che lo hanno posto al centro dei rapporti fra gli organi costituzionali.

Il naturale sviluppo della evoluzione della figura presidenziale si colloca, secondo una considerazione oggi condivisa dai più, nella direzione della sua legittimazione dalla sovranità popolare, attraverso l'elezione diretta. Ciò appare inoltre conforme al disegno complessivo di riassetto dei poteri costituzionali, e più genericamente dei poteri pubblici, che sta emergendo, non senza esitazioni e contraddizioni, dalle riforme degli ultimi anni.

Si tratta quindi di una proposta di riforma che muove dal riconoscimento dell'opportunità nell'attuale fase storica e nel quadro di un processo evolutivo, di procedere per modifiche limitate del testo costituzionale, volte ad adeguare, di volta in volta, il disegno normativo fondamentale alle esigenze che emergono dalla trasformazione e dal progressivo assestamento del quadro complessivo.

Ciò significa prendere concretamente atto delle aspettative immediate, senza tuttavia rinunciare alla possibilità di una riforma di ampio respiro della quale questa proposta normativa - come altre *in itinere* o in fase di studio - inizia peraltro a prefigurare gli esiti; riforme di più ampio respiro che saranno possibili solo quando emergerà con maggiore chiarezza il disegno di riassetto complessivo dello Stato, in particolare con riferimento alla dibattuta questione dell'evoluzione verso modelli federali.

D'altra parte, il tessuto normativo costituzionale, che fino ad oggi ha sorretto la richiamata evoluzione, ha dimostrato una considerevole capacità di adattamento, proprio per la flessibilità ed il ridotto grado di definizione del testo originario, pur garantendo da eccessi che potessero rompere l'armonia dell'assetto complessivo dei poteri costituzionali. Nonostante ciò, la modifica proposta si dimostra necessaria nell'ambito del tentativo di riequilibrare l'assetto costi-

tuzionale come sta, mano a mano, formandosi.

L'introduzione del sistema maggioritario comporta infatti la creazione di una linea di omogeneità politica fra l'esecutivo ed il Parlamento, che se da un lato, tendenzialmente, dovrebbe assicurare una maggiore governabilità, dall'altro, attenua la connotazione del Parlamento come potere distinto rispetto al Governo ed in grado di costituire un effettivo contrappeso.

In questo quadro si situa il nuovo ruolo assunto dal Presidente della Repubblica, che in un sistema nel quale non si può prescindere da un effettivo bilanciamento dei poteri, consiste nel distinguersi, eventualmente contrapporsi ed in ogni caso condizionare l'*unicum* costituito dal continuo potere esecutivo-Parlamento.

Con la modifica proposta, il Presidente della Repubblica viene eletto a suffragio universale e diretto.

La formula elettorale prevede l'elezione a doppio turno nel caso in cui al primo turno nessun candidato raggiunga la maggioranza assoluta dei voti. La definizione puntuale del meccanismo di elezione è ovviamente rimessa alla legge. Si è infatti preferito definire con procedure di revisione costituzionale solo gli aspetti essenziali e di rilievo costituzionale del procedimento elettorale.

Per quanto concerne i requisiti di eleggibilità è stata mantenuta inalterata la previsione oggi vigente (articolo 84 della Costituzione). Si è invece introdotto il principio della impossibilità della rielezione per un secondo mandato, in considerazione della durata della carica, che resta fissata in sette anni.

A questo proposito, può rilevarsi che il periodo di tempo previsto, superiore alla durata normale delle Camere, assolve ad una funzione ulteriore, rispetto a quella originaria, che era sostanzialmente quella di consolidare l'indipendenza del Capo dello Stato nei confronti della volontà della maggioranza che lo ha eletto.

Lo sfasamento temporale fra i mandati risponde infatti ad una esigenza di bilanciamento dei poteri, potendo Parlamento e Presidenza essere espressione di maggio-

ranze diverse, ed al tempo stesso di garanzia della minoranza.

Si è ritenuto di fissare in Costituzione i requisiti di presentazione della candidatura. Tale regolamentazione appare necessaria per evitare candidature frutto di antiparlamentari spinte demagogiche e populiste di rottura del sistema politico.

Chi propone l'elezione diretta del Capo dello Stato non intende cercare una contrapposizione tra l'organo monocratico eletto direttamente dai cittadini e la rappresentanza parlamentare, anche essa di investitura popolare.

Una tale contrapposizione è tanto più pericolosa nel caso in cui si scelga la rappresentanza con un sistema non proporzionale, per cui la maggioranza parlamentare può non coincidere con la maggioranza dei cittadini elettori.

La candidatura dovrebbe quindi essere sostenuta da gruppi parlamentari, amministratori locali e regionali, e da cittadini.

L'elezione diretta appare necessaria per l'ulteriore ragione che creerebbe una figura simbolo dell'unità nazionale, tanto più necessaria in caso di riforma in senso federale dello Stato.

L'elezione diretta appare necessaria anche in caso di designazione del *Premier* da parte del corpo elettorale.

I proponenti ritengono che l'elezione diretta, o la designazione, del *Premier* sia una soluzione che alteri il modello parlamentare senza i vantaggi dei sistemi presidenziali o semipresidenziali già collaudati.

Anche in un sistema presidenziale il differente orientamento politico del Presidente e del Parlamento può creare problemi pratici, ma non mette in discussione i ruoli distinti del Capo dello Stato e della rappresentanza, ciascuno con compiti e poteri propri, in un sistema di premierato con elezione/designazione popolare (istituto sconosciuto a tutti i sistemi di premierato o cancellierato, ad eccezione di quello israeliano) la non coincidenza tra *Premier* e maggioranza parlamentare impedisce in radice al sistema di funzionare. Proprio l'esperienza israeliana deve far riflettere, immaginando una elezione di Peres con lo stesso tipo di Parlamento.

Nel sistema semipresidenziale francese la coabitazione è invece una situazione più volte sperimentata.

Per evitare una contrapposizione tra *Premier* e maggioranza parlamentare si dovrà intervenire in modo da assicurare comunque una maggioranza attraverso premi, che snaturerebbero il risultato elettorale.

È noto come un sistema maggioritario di per sé non assicuri una maggioranza, se non in presenza di un bipartitismo perfetto.

La concessione di un premio di maggioranza collegato alla elezione/designazione del *Premier* porterebbe alla formazione di un parlamento funzionale al *Premier*, e cioè al governo. Storicamente i Parlamenti sono nati per controllare i governi, non per assicurare loro a *priori* una comoda maggioranza. Parafrasando Don Abbondio, non si può dare una maggioranza a chi non ce l'ha.

Di fronte alla personalizzazione della politica e alla sua spettacolarizzazione, fenomeni che possono essere l'effetto non voluto delle forme di elezione diretta, l'elezione di una figura crea un equilibrio ai vertici delle istituzioni, anche nel caso di appartenenti alla stessa area politica.

Si evita in ogni caso una concentrazione simbolica di poteri, che ridurrebbero comunque il ruolo della rappresentanza.

La non eleggibilità ed il divieto di ricoprire incarichi o elettivi o su designazione del Governo, delle regioni o degli enti locali è tesa ad assicurare il massimo disinteresse di chi ha ricoperto questa importantissima carica, e ne sottolinea, anche dopo la cessazione del mandato, la figura di rappresentante dell'unità nazionale.

Il metodo di elezione diretta non produce di per sé un Presidente partigiano, come dimostra lo stesso caso di François Mitterrand, in specie il suo secondo mandato.

Il senso dello Stato può essere rappresentato anche da chi trae la sua investitura da una contrapposizione destra-sinistra, mentre tale senso dello Stato mancherà sicuramente a chi sia eletto «contro tutti», in particolare a chi sostenesse che destra e sinistra sono la stessa cosa.

Il nucleo fondamentale dei poteri del Presidente resta sostanzialmente inalterato, con l'introduzione di poche innovazioni, giustificate dal diverso modo di legittimazione alla carica.

Si è poi ritenuto opportuno introdurre una più puntuale definizione dei poteri di scioglimento delle Camere. Ai sensi dell'articolo 88 della Costituzione risultante dalla modifica proposta, lo scioglimento è anzitutto possibile nel caso in cui sia accertata l'incapacità di assicurare una adeguata funzionalità dell'organo parlamentare. In tale ipotesi rientra ovviamente il caso in cui non si riesce a garantire la formazione di alcun Governo. È poi possibile lo scioglimento cosiddetto tecnico, per l'ipotesi in cui entrino in vigore disposizioni di revisione costituzionale o riforme legislative a rilevanza costituzionale, come quelle che riguardano il procedimento elettorale, che incidono sulla struttura e sulle modalità di formazione del Parlamento.

Si è introdotta anche una facoltà di scioglimento su proposta del Presidente del Consiglio, necessaria specialmente nel caso di una elezione/designazione diretta del *Premier*, evitando inoltre ogni automatismo di scioglimento in caso di crisi dei rapporti tra il *Premier* e la sua maggioranza.

È poi stato previsto un caso di scioglimento che consegue doverosamente ad una iniziativa dello stesso Parlamento: quando lo richiedano almeno i due terzi dei componenti di una Camera il Presidente è tenuto a sciogliere entrambe le Camere, come nel caso di richiesta della maggioranza assoluta delle due Camere.

Conformemente alla connotazione assunta dalla figura del Capo dello Stato con l'elezione diretta, è parso indispensabile prevedere la partecipazione del Presidente della Repubblica ai procedimenti di nomina delle cosiddette autorità nazionali di garanzia. Si tratta infatti di un modello che ha avuto una rapida diffusione nel nostro ordinamento e che è destinato a divenire la modalità privilegiata e più corretta di intervento pubblico nei settori più sensibili della vita civile, alternativo al modello tradizionale dell'intervento diretto dello Stato nell'eco-

nomia, oggi in via di superamento. Fra le condizioni per il corretto funzionamento del modello autorità di garanzia, è necessario assicurare la indipendenza dell'organo e la neutralità nell'esercizio delle sue funzioni. Si ritiene pertanto introdurre un principio che riservi al Capo dello Stato la partecipazione, secondo modalità previste dalla legge, nella nomina delle autorità indicate, proprio allo scopo di rafforzarne l'indipendenza dalle maggioranze politiche.

Infine, si è introdotta una disciplina esplicita della revoca dei singoli ministri che può avvenire per decisione del Presidente della Repubblica su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il nuovo procedimento di elezione del Presidente della Repubblica, allo scopo di costituire un momento di positiva riforma e non di crisi dell'attuale assetto costituzionale, entra in vigore alla scadenza del mandato del Presidente in carica.

Questo disegno di legge, pur con alcune differenze, ricalca quello presentato alla Camera dai deputati Spini, Carli, Gatto, Giacco, Olivo, Pittella, Basso, Gambale, Guidi, Lento, Lumia, Penna, Pezzoni, Settimi (atto Camera n. 196) e la sua presentazione al Senato è anche segno di adesione di fondo alle modifiche costituzionali proposta nell'altro ramo del Parlamento.

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

1. L'articolo 83 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 83. - Il Presidente della Repubblica è eletto a suffragio universale e diretto.

Le candidature devono essere presentate con la sottoscrizione di almeno cinquanta-mila elettori, di cinquanta membri del Parlamento, di cento consiglieri regionali appartenenti ad almeno cinque regioni e da sindaci rappresentanti comuni con popolazione complessiva superiore a tre milioni di abitanti.

È eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi. Se nessun candidato ha ottenuto la maggioranza assoluta, si procede ad una seconda votazione entro quindici giorni dalla prima fra i due candidati che hanno riportato il maggior numero di voti».

Art. 2.

1. L'articolo 85 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 85. - Il Presidente della Repubblica è eletto per sette anni e non può essere rieletto.

L'elezione è indetta dal Presidente della Camera dei deputati e si svolge nei trenta giorni anteriori alla scadenza del termine. Qualora il procedimento elettorale non possa concludersi entro la data di scadenza del mandato in corso, sono prorogati i poteri del Presidente in carica fino all'insediamento del nuovo Presidente.

In caso di morte, di dimissioni o di impedimento permanente, l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica si svolge entro sessanta giorni che decorrono dall'evento, o dalla data in cui le dimissioni sono comuni-

cate al Presidente della Camera dei deputati o dalla data in cui l'impedimento permanente è dichiarato concordemente dai Presidenti delle Camere».

2. Il secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione è abrogato.

3. Per un periodo di cinque anni decorrente dalla data di cessazione del mandato, chi ha ricoperto la carica di Presidente della Repubblica non può essere eletto in alcun organo politico o amministrativo, nè ricoprire incarichi di qualsiasi natura su nomina o designazione del Parlamento, del Governo, delle regioni o degli enti locali.

Art. 3.

1. Il quinto comma dell'articolo 87 della Costituzione è sostituito seguente:

«Promulga le leggi ed emana i decreti aventi valore di legge e i regolamenti. Può rinviare al Consiglio dei ministri i decreti legislativi ed i regolamenti governativi con richiesta motivata di nuova deliberazione».

2. Dopo il sesto comma dell'articolo 87 della Costituzione è inserito il seguente:

«Provvede o partecipa, con le modalità stabilite dalla legge, alla nomina delle autorità di garanzia di rilievo nazionale e delle agenzie pubbliche nazionali non dipendenti dal Governo».

Art. 4.

1. L'articolo 88 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 88. - Il Presidente della Repubblica può, sentiti i loro Presidenti, sciogliere le Camere o anche una sola di esse quando si dimostri impossibile l'adeguato funzionamento delle stesse ovvero in occasione di riforme che incidano sul modo di formazione o sulla struttura delle Camere, ovvero su proposta del Presidente del Consiglio.

Il Presidente della Repubblica è tenuto a sciogliere entrambe le Camere quando lo richiedano almeno i due terzi dei componenti

di una di esse, ovvero la maggioranza assoluta dei componenti di entrambe le Camere».

Art. 5.

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

«Il Presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio dei ministri e, su proposta di questo, nomina e revoca i singoli ministri».

Art. 6.

1. Il Presidente della Repubblica in carica alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale esercita il suo mandato fino al suo termine. Un mese prima della scadenza di tale mandato il Presidente della Camera dei deputati indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.