

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1934

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa dei senatori DEL PENNINO e COMPAGNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 21 GENNAIO 2003

—————

Norme sulla forma di governo basata sull’elezione diretta
del Primo Ministro. Modifica degli articoli 49, 72, 88, 92, 93
e 94 della Costituzione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge costituzionale intende introdurre nel nostro ordinamento una nuova forma di governo, basata sull'elezione diretta del Primo Ministro, che tenga conto anche del ruolo dei partiti politici, in una rinnovata concezione costituzionale dell'articolo 49, nonché di un rafforzamento delle minoranze politiche, attribuendo loro la possibilità di impugnare preventivamente davanti alla Corte costituzionale le leggi.

Riteniamo, infatti, che il problema della forma di governo non si risolva soltanto con la modifica degli articoli della Costituzione riferiti alla formazione dell'esecutivo ed ai rapporti di questo con gli altri poteri (in particolare, il legislativo), ma che vada piuttosto inquadrato nel contesto di un'organizzazione politica strutturata sui partiti, specialmente quando, come nella proposta qui presentata, si prevede un'elezione popolare diretta di una carica monocratica. È chiaro che, laddove vi è un rafforzamento dell'esecutivo, legittimato direttamente dagli elettori, occorre un sistema partitico ben strutturato e rispondente a criteri di disciplina legislativa e ci deve essere, altresì, un contrappeso garantistico a favore delle minoranze, che noi abbiamo individuato nel ricorso avverso le leggi, ma che potrà poi ulteriormente svilupparsi nei regolamenti parlamentari.

L'idea di far eleggere a suffragio universale il Primo Ministro ha origini lontane e solide basi scientifiche. Alla fine degli anni Cinquanta in Francia era diventata la proposta istituzionale del *club* «Jean Moulin», animato da giovani costituzionalisti, come Duverger, e da giovani politici socialisti, come Mitterand. Verso la metà degli anni Sessanta la proposta di elezione del Primo Ministro venne lanciata anche in Italia da Serio Ga-

leotti dapprima nel «Gruppo di Milano» diretto da Gianfranco Miglio e poi, in sede istituzionale, nell'ambito del «Comitato Spironi» istituito presso il Ministero per le riforme costituzionali del primo governo Berlusconi. Il progetto di elezione diretta del Primo Ministro ebbe sostenitori tra le forze politiche: primo fra tutti il Partito Repubblicano Italiano, che lo presentò nel suo congresso del 1992, e poi Mario Segni e il gruppo dei riformatori, che lo sponsorizzò con la formula de «il Sindaco d'Italia», simulando su scala nazionale il meccanismo già previsto per i Comuni e per le Province con la riforma introdotta con la legge 25 marzo 1993, n. 81 (e che vale ora, sia pure transitoriamente, anche per le Regioni a statuto ordinario).

Il progetto di elezione diretta del Primo Ministro va nel verso di completare l'evoluzione istituzionale italiana, così come si è venuta a determinare a seguito della modifica del sistema elettorale in senso maggioritario. Si ritiene, cioè, che l'elezione diretta del Primo Ministro trasformi in diritto ciò che c'è già in fatto, laddove la nomina a capo del governo del *leader* della coalizione vincente - il cui nome è presente sulla scheda elettorale - altro non è che una forma politicamente molto forte, sia pure ancora non giuridicamente vincolante, di investitura popolare.

Con la nostra proposta intendiamo costituzionalizzare quanto già esiste in via consuetudinaria, affermando in modo chiaro e netto che il Primo Ministro non è soltanto indicato dai cittadini ma piuttosto eletto dagli stessi, in ossequio al principio fondante la nostra Repubblica, che è il principio di sovranità popolare.

La forma di governo che proponiamo è definibile come «neo-parlamentare» (ovvero, «governo di legislatura»), perchè mantiene le caratteristiche tipiche del parlamentarismo, e in specie il rapporto fiduciario fra esecutivo e legislativo, sia pure in una rinnovata concezione di democrazia immediata, dove cioè il corpo elettorale è messo in condizione di votare ed eleggere il capo dell'esecutivo. In particolare, nel presente disegno di legge si prevede la simultaneità nell'elezione e nella cessazione dell'esecutivo e del legislativo (*simul stabunt-simul cadent*): Governo e Parlamento nascono insieme col voto elettorale e cadono insieme col voto di sfiducia dell'uno, il Parlamento, nei confronti dell'altro, il Governo, tornando così entrambi di fronte al corpo elettorale.

Si è detto della avvertita esigenza di porre mano anche alla modifica dell'articolo 49 della Costituzione, in ragione di una forma di governo che prevede l'elezione popolare del Primo Ministro. Il radicamento dei partiti sul territorio, ed una loro regolamentazione giuridica rispondente ai criteri di democrazia interna, tende, infatti, non solo a scoraggiare le cosiddette *frivolous candidatures* per l'elezione a Primo Ministro, ma a rafforzare anche il ruolo dei parlamentari. Questi, infatti, anche se collegati per l'identità dei contrassegni al Primo Ministro, forti del consenso raccolto nel partito attraverso una designazione di base, conserveranno, pur nel rispetto degli impegni programmatici del partito e della coalizione, autonomia di giudizio e capacità di esercitare il loro ruolo di controllo.

Altro fattore che nel disegno di legge proposto pone a riparo dal pericolo di ogni deriva plebiscitaria, che taluni paventano dietro le ipotesi di elezione diretta del Primo Ministro, è rappresentato dal mantenimento della figura di un arbitro superiore, guardiano della Costituzione e simbolo dell'equilibrio organizzato, quale quella di un Presidente della Repubblica senza responsabilità diretta, il cui ruolo è mantenuto ben distinto da quello del capo del governo.

Infine, alcune brevissime considerazioni sulle altre ragioni, oltre a quelle già illustrate, che ci hanno indotto a presentare un progetto di modifica dell'articolo 49 della Costituzione (che si ricollega al disegno di legge ordinario da noi già presentato: atto Senato n. 1540). L'articolo 49, così come voluto dal Costituente, ci appare oggi fin troppo essenziale nella sua formulazione, perchè si limita ad affermare che: «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale».

E non è certo casuale la stessa collocazione dell'articolo 49 nella Parte relativa ai diritti dei cittadini piuttosto che in quella relativa all'organizzazione costituzionale dello Stato, in cui i partiti, pur riconosciuti, non sono inclusi. Il loro operare non dipende da norme scritte, ma esclusivamente dalla costituzione materiale; incide peraltro in maniera rilevante sulla dinamica della forma di governo e pertanto ad essa deve essere collegato. Ecco perchè abbiamo ritenuto di associare la proposta di modifica-integrazione dell'articolo 49 della Costituzione nell'ambito di un progetto sulla nuova forma di governo.

Una democrazia senza partiti è un non senso, è come un liberalismo senza libertà. La funzionalità democratica e la stessa democraticità di un sistema politico sono garantite dall'esistenza di un pluralismo di partiti e dalla loro competizione. Bisogna uscire dalla situazione di forte incertezza che si è venuta a determinare nell'ultimo decennio. Oggi, dopo le numerose vicende che hanno accompagnato e che stanno ancora accompagnando la storia dei partiti politici nell'Italia repubblicana, occorre tornare ad affrontare il problema di una loro regolamentazione giuridica. Per restituire ai partiti quel ruolo di raccordo fra i cittadini e le istituzioni, che è fondamentale in una democrazia pluralista, e che, proprio per questo, non può più essere sottratto ad una regolazione in forme autenti-

camente democratiche ed aperte al controllo dell'opinione pubblica. Rivitalizzare il patto fra cittadini e partiti, vuol dire indurre questi ultimi a rinunciare ad una parte del loro arbitrio, subordinandosi a regole certe e trasparenti, rendendo pubblici i loro statuti oltre che i loro bilanci e dando più potere ai loro iscritti ed elettori.

Passando all'illustrazione degli articoli, l'articolo 1 sostituisce al dettato dell'articolo 49 della Costituzione un esplicito riferimento all'ordinamento interno dei partiti, che deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia: affermazione costituzionale necessaria per poterne disciplinare da parte del legislatore ordinario forme, procedure, controlli delle fonti di finanziamento, nonché per poter definire per legge la partecipazione democratica alla designazione dei candidati alle elezioni, anche per quanto concerne l'elezione del Primo Ministro.

L'articolo 2 prevede di inserire, nell'articolo 72 della Costituzione, a garanzia delle minoranze parlamentari, la possibilità di deferire una legge, entro quindici giorni dalla sua approvazione, all'esame della Corte costituzionale su iniziativa di almeno un quarto di componenti di una Camera, senza che ne venga, peraltro, sospesa la pubblicazione.

L'articolo 3 sostituisce l'attuale articolo 88 della Costituzione, prevedendo, oltre ai casi di scioglimento di cui al nuovo testo dell'articolo 94, la previsione di uno scioglimento deciso dal Presidente della Repubblica su proposta del Primo Ministro, del quale produrrebbe la contestuale decadenza.

L'articolo 4 sostituisce l'articolo 92 della Costituzione, introducendo l'elezione a suffragio universale e diretto del Primo Ministro contestualmente all'elezione delle Camere e stabilendo come collegare le candidature alla carica di Primo Ministro con i candidati dei partiti, o delle coalizioni, alle Camere.

L'articolo 5 e l'articolo 6 riscrivono gli articoli 93 e 94 della Costituzione, attribuendo il potere di nomina e di revoca dei membri del governo al Primo Ministro, e prevedendo che l'approvazione, anche da parte di una sola Camera, di una mozione motivata di sfiducia comporti le dimissioni del Primo Ministro. In entrambe le innovazioni si è badato a conservare intatta - tramite il giuramento nella prima e tramite la dichiarazione di decadenza nella seconda - l'alta garanzia del potere neutro del Capo dello Stato.

L'articolo 7 introduce i necessari coordinamenti lessicali.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. L'articolo 49 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 49. - Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere a determinare la politica nazionale.

L'ordinamento interno dei partiti, che disciplina la loro struttura ed il loro funzionamento, deve corrispondere ai principi fondamentali della democrazia.

La legge disciplina il finanziamento dei partiti e prevede le forme e le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento.

La legge definisce altresì il contenuto minimo degli statuti dei partiti stabilendo le disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, ivi incluse le candidature per l'elezione del Primo Ministro».

Art. 2.

1. All'articolo 72 della Costituzione sono aggiunti i seguenti commi:

«Entro quindici giorni dalla sua approvazione, una legge può essere deferita all'esame della Corte costituzionale, per motivi di legittimità costituzionale, su iniziativa di almeno un quarto dei componenti di una Camera.

Il ricorso non sospende la promulgazione».

Art. 3.

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

«Art. 88. - Il Presidente della Repubblica, oltre ai casi di scioglimento necessario previsti dall'articolo 94, può, su proposta del Primo Ministro, sentiti i Presidenti delle Camere, sciogliere le Camere. Il decreto di scioglimento produce la contestuale decadenza del Primo Ministro».

Art. 4.

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

«Art. 92. - Il Governo della Repubblica è composto dal Primo Ministro, dal Vice Primo Ministro e dai Ministri, che insieme costituiscono il Consiglio dei Ministri.

Il Primo Ministro è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente con l'elezione delle Camere.

Le candidature alla carica di Primo Ministro possono essere proposte dai partiti che presentino con il medesimo contrassegno, o i medesimi contrassegni in caso di coalizione, propri candidati per l'elezione delle Camere in almeno due terzi dei collegi, distribuiti almeno in quindici Regioni.

La legge definisce le modalità di applicazione del presente articolo».

Art. 5.

1. L'articolo 93 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Art. 93. - Il Primo Ministro presta giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica entro tre giorni dall'elezione. Dopo il giuramento il Primo Ministro entra nell'esercizio delle sue funzioni.

Il Primo Ministro nomina con proprio decreto il Vice Primo Ministro, i Ministri e i vice Ministri. Allo stesso modo può revocarli.

Prima di assumere le funzioni, il Vice Primo Ministro e i Ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica, i vice Ministri nelle mani del Primo Ministro.

Nei casi di dimissioni volontarie, di morte o impedimento permanente del Primo Ministro, il Presidente della Repubblica procede all'insediamento nell'ufficio del Primo Ministro del Vice Primo Ministro, che ne esercita le funzioni fino al termine della legislatura».

Art. 6.

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

«Art. 94. - Entro dieci giorni dal giuramento il Primo Ministro presenta alle Camere gli indirizzi programmatici del Governo.

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

Le Camere possono esprimere la sfiducia al Governo soltanto mediante mozione motivata votata per appello nominale a maggioranza assoluta dei loro membri.

La mozione deve essere presentata da almeno un quarto dei componenti di una Camera e non può essere messa in discussione prima di cinque giorni dalla sua presentazione. Nei primi due giorni di tale periodo possono essere presentate mozioni alternative.

Se la mozione è approvata, anche da una sola Camera, il Presidente della Repubblica riceve le dimissioni del Primo Ministro e ne dichiara in ogni caso la decadenza. Contestualmente procede allo scioglimento delle Camere, indicando nuove elezioni per il Primo Ministro e per le Camere».

Art. 7.

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