

Una riforma per chiudere la transizione

Relazione alla Commissione affari costituzionali della Camera sul progetto di riforma costituzionale (AC 4862)

di Salvatore Vassallo *

Premessa

Se ci si astrae dai fattori contingenti e idiosincratici (certamente non irrilevanti) che rendono oggi difficile un aperto confronto tra centro-destra e centro-sinistra, la distanza nelle posizioni delle principali componenti delle due coalizioni in materia istituzionale appare oggi, all'osservatore esterno, assai ridotta. Il progetto di legge approvato in prima lettura al Senato è, in vari importanti aspetti del suo impianto, assai più simile alle proposte fatte proprie da autorevoli esponenti del centro-sinistra nella precedente legislatura di quanto non lo sia rispetto alle proposte avanzate in quella legislatura dalle principali componenti della Casa delle Libertà. Per quanto attiene alla forma di governo, in particolare, è evidente come sia la proposta del «premierato forte» sostenuta dal centro-sinistra nella scorsa legislatura sia il disegno di legge approvato al Senato (ora all'esame della camera, C4862) muovano dal tentativo di razionalizzare e cristallizzare, costituzionalizzandola, la modalità di formazione dei governi che si è andata configurando (e a cui i principali attori politici hanno dichiarato di volersi in principio attenere) nel corso della transizione. Appare, anche lessicalmente, come una aspettativa comune il definitivo approdo, nelle forme compatibili con i tratti del sistema partitico, al modello Westminster di democrazia, fondato sulla competizione e l'alternanza tra «coalizioni con un leader» capaci tendenzialmente, in caso di vittoria alle elezioni, di governare per una intera legislatura. Allo stesso tempo viene ampiamente condivisa, ed è già in parte stata tradotta sul piano costituzionale, la prospettiva di un approdo verso un modello federale di articolazione dei poteri tra centro e periferia. Questo esito dipende con tutta probabilità dal modo in cui si è sviluppata la transizione stessa e appare come una evidenza a conferma del fatto che una parte importante della strada che porta da un modello negoziale-accentrato ad un modello competitivo-federale di democrazia si è già compiuta.

Il cambiamento nella struttura della competizione politica che si è verificato all'inizio degli anni novanta, ha messo in moto un processo di apprendimento da parte degli attori politici e degli elettori. Nel tentativo di adeguare le loro strategie alla disintegrazione dei partiti di governo della Prima Repubblica e al cambiamento delle regole elettorali, gli uni e gli altri hanno progressivamente imparato a (ri)collocarsi all'interno dello schema bipolare, e hanno interiorizzato l'idea che una dislocazione di impronta federale dei poteri sia utile all'Italia. Cosicché oggi diventa possibile un adattamento del disegno costituzionale in grado di rendere permanente il passaggio ad una democrazia maggioritaria (per quanto attiene ai rapporti tra elettori, partiti e governi) e federale (per quanto attiene ai rapporti tra centro e periferia), di cristallizzare gli equilibri politici che si sono andati consolidando all'interno e tra le coalizioni, e chiudere quindi la transizione. Un modifica anche incisiva della carta costituzionale è possibile e opportuna, e non sarebbe traumatica, proprio perché in realtà a questo punto i principali gruppi politici non hanno progetti radicalmente diversi, espressione di strategie politico-istituzionali divergenti, che corrispondono alla aspettativa di scardinare o alterare a fini puramente partigiani l'attuale struttura della competizione politica.

Naturalmente, poiché oggi il centro-sinistra è all'opposizione e l'agenda è nelle mani del centro-destra, e poiché per comprensibili ragioni di tattica elettorale il centro-sinistra non può dirsi d'accordo con la maggioranza, sembrano prevalere al suo interno le voci, risultate in precedenza minoritarie, di coloro i quali hanno sempre mantenuto legittime riserve verso un pieno approdo alla democrazia maggioritaria e gridano ora allo scandalo di un incipiente attentato alla Costituzione, potendo far leva su comprensibili sentimenti di avversione, nel loro campo, verso il Presidente del Consiglio in carica. Non che, come si dirà più avanti, il progetto del centro-destra non presenti, ad avviso di chi scrive, limiti gravi e non rappresenti, qualora fosse approvato così com'è, un rischio per la salute delle istituzioni democratiche. Ma se questo è vero, lo è, come verrà argomentato, per ragioni sostanzialmente diverse da quelle invocate da chi vi intravede un attentato bonapartista alla Costituzione.

Nel mio contributo assumo dunque che vi sia una (documentabile) convergenza di fondo in merito all'indirizzo che la revisione costituzionale dovrebbe perseguire: introdurre dispositivi istituzionali favorevoli alla stabilità della «maggioranza con leader» scelta dagli elettori; dare un assetto federale alla rappresentanza parlamentare. Mi

soffermerò in particolare su due aspetti che mi paiono cruciali per dare corpo a tale disegno, mettendo in luce le incongruenze che intravedo tra gli indirizzi che si vorrebbero perseguire e le concrete articolazioni tecniche che a tali due aspetti vengono date in particolare nel disegno di legge licenziato in prima lettura al Senato (C4862). Il Governo del Primo Ministro, tra «complesso del tiranno» e «ossessione anti-trasformista»

Alcune delle proposte e delle considerazioni critiche svolte nel corso del dibattito del Senato in merito al cosiddetto «Governo del primo Ministro» sono viziate da due opposti atteggiamenti, che per brevità si possono definire «complesso del tiranno» e «ossessione antitrasformista». Questi due atteggiamenti nascono da preoccupazioni comprensibili. Hanno entrambi motivazioni profonde nella storia istituzionale del nostro paese e sono stati entrambi nuovamente alimentati da vicende politiche recenti o addirittura in corso. Tuttavia, facendosi guidare unilateralmente dall'uno o dall'altro atteggiamento, si giunge a soluzioni inefficaci o troppo contorte, sottovalutando peraltro le lezioni dell'analisi comparata. L'una e l'altra posizione si fronteggiano soprattutto con riferimento ad uno dei cardini del modello Westminster: l'attribuzione al Premier della facoltà di invocare lo scioglimento della Camera da cui riceve la fiducia. Attraverso una breve panoramica delle soluzioni adottate a questo riguardo nei maggiori paesi europei, cercherò di mostrare come si possa identificare una soluzione al tempo stesso tecnicamente efficace, che risponda efficacemente agli indirizzi di politica istituzionale che ormai la generalità delle forze politiche dicono di voler perseguire e che potrebbe forse essere politicamente accettabile per i principali gruppi parlamentari[1].

Il «complesso del tiranno», una antica e nobile eredità della cultura giuridica italiana, riemerge oggi nelle posizioni di chi considera l'attribuzione del potere di scioglimento al Primo ministro come una fuoriuscita dalla «forma democratica» o quanto meno come un superamento del parlamentarismo. Questa posizione non è fondata sul piano dell'analisi comparata, come sarà facile mostrare, prima di tornare, sulla base delle stesse evidenze empiriche, al secondo atteggiamento fuorviante.

Che in Gran Bretagna il Primo ministro possa usare la minaccia dello scioglimento contro le componenti che lo/la osteggiano all'interno del suo partito è fuori discussione. Come riferisce ad esempio Rodney Brazier, nel suo *Constitutional practice* (volume giunto nel 1999 alla terza edizione, per i tipi della Oxford University Press, p. 94-95), sia il premier laburista Wilson nel 1968 sia il premier conservatore Major nel 1993 e nel 1994, in riunioni di partito, minacciarono esplicitamente di sciogliere la Camera dei Comuni se fossero continuate le resistenze interne contro la linea del governo. Non è in discussione dunque – meglio ripetersi su questo punto – che il Primo ministro britannico possa usare discrezionalmente lo scioglimento per disciplinare la sua maggioranza. Semmai, come nota lo stesso Brazier, è poco probabile che la minaccia porti effettivamente allo scioglimento perché, quando il partito di governo è in cattive acque (anche per via delle divisioni interne al suo partito) conviene sia al Premier in carica sia alla sua maggioranza evitarlo. In altri termini, il potere di scioglimento si dimostra uno strumento efficace come deterrente al punto che non c'è bisogno di usarlo perché abbia effetto, in quanto opera attraverso il meccanismo delle «reazioni attese». Mentre è ovvio ed è ben noto che, essendo lasciato in Gran Bretagna alla discrezione del Premier, il potere di scioglimento venga esercitato per andare alle elezioni nel momento in cui il Premier stesso sente di avere il favore dell'opinione pubblica. È tuttavia vero che, del tutto eccezionalmente, almeno nel passato, fino a quando i leader dei due partiti sono stati scelti da organi relativamente ristretti di partito, si sono verificati casi di sostituzione in corso di legislatura del capo del governo. Questo è avvenuto quando una compatta, amplissima e determinata quota di parlamentari del suo gruppo politico ha maturato una decisa avversione verso il Premier e la convinzione che quel Premier, se ricandidato, avrebbe portato il partito alla sconfitta elettorale. Una tale circostanza si è potuta verificare quando – è bene sottolineare anche questo – il Premier in carica si è persuaso a passare la mano, senza ingaggiare un scontro aperto con i suoi oppositori, essendo chiaro che se avesse invocato lo scioglimento sarebbe morto (politicamente) prima Sansone dei filistei.

In Francia il potere di scioglimento del Parlamento è pienamente nelle mani del Presidente della Repubblica, benché quest'ultimo possa assumere (e di fatto assuma), alternativamente, il ruolo di Capo effettivo della maggioranza di governo o di principale leader dell'opposizione. Per di più, essendo il Presidente della Repubblica eletto direttamente dal popolo per un mandato a termine fisso, lo scioglimento, seppure dettato da ragioni partigiane, non implica, come nel caso dei sistemi parlamentari, il decadere dalla carica di chi lo ha promosso. Strano a dirsi, vari estimatori italiani del semipresidenzialismo francese considerano il potere di scioglimento in mano al Premier di un sistema parlamentare un fattore di rigidità eccessivo!

In Germania il potere di scioglimento del Cancelliere non è codificato, ma può essere ed è stato di fatto esercitato attraverso un uso strategico delle norme che disciplinano la questione di fiducia. Se infatti «una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del Bundestag, il

Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Bundestag», a meno che, prima che il Presidente Federale decreti lo scioglimento, non venga eletto un nuovo Cancelliere con il voto della maggioranza assoluta dei componenti del Bundestag. Si noti che è stato proprio il potere di scioglimento implicitamente nelle mani del Cancelliere ad evitare, insieme alle caratteristiche del sistema partitico, che la sfiducia costruttiva divenisse una porta troppo larga per i cambiamenti di maggioranza in corso di legislatura. Quando ad esempio i liberali, nel 1982, decisero di abbandonare i socialisti per allearsi con i democristiani dovettero farlo in tempi molto ristretti per evitare che Schmidt li anticipasse, ponendo in votazione una «mozione di fiducia» al deliberato scopo di porre gli stessi liberali di fronte ad un bivio: confermare la fiducia al governo o andare alle urne. Willy Brandt aveva ottenuto in questo modo, deliberatamente, lo scioglimento anticipato nel 1972. Del resto quando liberali e democristiani utilizzarono con successo la sfiducia costruttiva si sentirono poi in obbligo di ricorrere allo scioglimento anticipato, sempre facendo mancare a Kohl la fiducia, per riparare alla mancanza di legittimazione elettorale del Cancelliere.

I costituenti spagnoli, avendo evidentemente ben chiara l'importanza di collegare la sfiducia costruttiva ad un forte meccanismo di stabilizzazione del Primo ministro in carica, hanno reso espliciti entrambi gli istituti: «Il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità, può proporre lo scioglimento del Congresso, del Senato e delle Cortes Generali, che viene decretato dal Re» (art. 115). È del resto noto che il potere di scioglimento sia stato ad esempio usato da Aznar nel 1999 contemporaneamente per cogliere un momento a lui elettoralmente favorevole e per liberarsi, in questo modo, del fastidioso condizionamento di Convergenza e Unione. Nel 1996 il Partito popolare aveva infatti superato il Psoe ma non aveva ottenuto la maggioranza assoluta dei seggi. Per questo fu costretto a governare, come era già capitato ai socialisti nelle due precedenti legislature, con l'appoggio esterno dei nazionalisti catalani. Il Primo ministro spagnolo tuttavia perde il suo potere discrezionale di scioglimento (il decreto del Re è evidentemente un atto dovuto) quando sia già stata depositata una mozione di censura (in Spagna vige il meccanismo della sfiducia costruttiva) o quando gli viene negata la fiducia, caso in cui è costretto a dimettersi, aprendo la strada alla possibile costituzione di un nuovo governo con un nuovo leader.

In Svezia, infine, il Primo ministro dispone di un potere discrezionale di scioglimento che può essere attivato anche per impedire che abbia effetto una mozione di sfiducia già votata dal Riksdag. È la soluzione più estrema, tra quelle fin qui considerate, mitigata tuttavia dal fatto che lo scioglimento conduce nel caso svedese solo ad «elezioni intercalari». Se cioè il Riksdag venisse sciolto al termine del secondo anno di una data legislatura, il nuovo parlamento resterebbe in carica soltanto per gli altri due anni che servono a completare quella stessa legislatura.

Insomma, tutti i sistemi democratici fin qui considerati (Gran Bretagna, Germania, Spagna, Svezia e, con le specificità indotte dall'impianto semipresidenziale, Francia) consentono in qualche modo l'uso della minaccia dello scioglimento da parte del Primo ministro (o del Presidente eletto) come strumento deterrente nei confronti di componenti minoritarie e sleali della maggioranza (in Francia anche come strumento per sfidare una maggioranza contraria al Presidente). Va anche detto, però, che i sistemi parlamentari delle grandi democrazie europee non escludono – in casi eccezionali e sotto la spada di Damocle dello scioglimento – cambiamenti di maggioranza e di premier nel corso della legislatura. Tuttavia, la pratica costituzionale e le convenienze politiche impongono in questo caso che, all'indomani di una sostituzione del Premier, quello nuovo si presenti di fronte agli elettori, invocando lui stesso lo scioglimento, per ottenere una piena legittimazione popolare.

Dunque, queste semplici e ben note evidenze confutano la tesi secondo cui l'attribuzione al premier di un potere discrezionale di scioglimento sarebbe una fuoriuscita dalla forma democratico-parlamentare. Esse mostrano anche che l'uso di tale potere sarebbe nei fatti assai limitato, poiché non consiste in un «potere assoluto», essendo mitigato dalle ovvie convenienze del leader e dei suoi più stretti alleati. Si noti che il potere di scioglimento sarebbe ancor più mitigato, da questo punto di vista, in un sistema politico come quello italiano, destinato ancora per qualche tempo a mantenere il suo carattere multipartitico (bipolare ma non bipartitico). Mentre infatti, ad esempio, se fosse in buone acque elettorali e se avesse il controllo sulla maggioranza del partito, il Premier britannico non avrebbe problemi a sciogliere contro suoi eventuali oppositori interni, essendo certo di essere ricandidato e di poter mettere in un angolo quei suoi oppositori, sarebbe assai più difficile per il primo ministro italiano in carica invocare lo scioglimento contro uno dei partiti che compongono la sua maggioranza. Sulla base della storia elettorale recente e della struttura dei comportamenti di voto, sappiamo infatti che quel Premier, se andasse alle elezioni con una coalizione «a composizione ridotta» correrebbe seri rischi di perderle. L'unico caso in cui potrebbe sperare di vincere le elezioni, ed in cui quindi è plausibile che usi davvero il potere di scioglimento, è anche quello in cui avrebbe tutte le ragioni per farlo! Si tratta del caso in cui egli voglia superare il veto (o punire la mancanza di lealtà) di un gruppo della sua maggioranza il cui peso parlamentare egli consideri sproporzionato rispetto alla relativa base elettorale, che suppone essere invece irrilevante per la vittoria della

coalizione di governo.

L'analisi comparata mostra anche che la sfiducia costruttiva è efficace proprio laddove (e solo se) è implicitamente o esplicitamente connessa ad un potere di scioglimento posto nelle mani del premier. In presenza di una facoltà «preventiva» di invocare lo scioglimento, la sfiducia costruttiva non può essere, come facilmente diventerebbe tanto più in un sistema politico come quello italiano, l'esito ultimo di una lunga strategia di logoramento del governo in carica da parte di componenti della sua maggioranza.

Se dunque, contrariamente a quanto sostengono alcuni parlamentari e studiosi, non vi sono affatto controindicazioni nell'esperienza del costituzionalismo contemporaneo che sconsiglino l'attribuzione al premier di un potere discrezionale di scioglimento, il disegno di legge approvato in prima lettura al Senato contraddice in una direzione opposta gli insegnamenti che possiamo trarre dall'analisi comparata, essendo guidato da una sorta di «ossessione antitrasformista».

Alcuni critici di questo progetto di legge si sono soffermati sul meccanico collegamento istituito tra la mancata approvazione di una legge su cui il governo ha posto la questione di fiducia e la facoltà del Premier di pretendere lo scioglimento. In realtà questa critica a mio avviso è poco motivata. È vero che la costituzione spagnola, ad esempio, imporrebbe in questo caso al Premier le dimissioni. Ma va anche detto che la logica su cui anche la costituzione spagnola si fonda è la seguente: se il Premier sente che la sua stessa maggioranza non gli consente di governare e intravede quindi il rischio di un estenuante logoramento può chiedere che la parola ritorni agli elettori. È quindi sufficiente che il Premier renda noto il grado di priorità che attribuisce ad una particolare politica pubblica e condizioni l'approvazione delle relative proposte legislative alla continuazione della legislatura per ottenere lo stesso effetto che si presume si voglia perseguire con il dettato del proposto articolo 94. E si noti che, sia nel testo costituzionale spagnolo sia nel «progetto Salvi» sostenuto dal centro-sinistra nell'ambito della Bicamerale D'Alema, non ci sono vie di uscita parlamentari allo scioglimento quando questo viene richiesto dal Premier in via preventiva e cioè in assenza di una mozione di sfiducia costruttiva o di un voto di fiducia negato.

Il vero limite del progetto approvato dal Senato non sta tanto, quindi, in chiave comparata, nella facoltà accordata al Premier di invocare lo scioglimento ogni qual volta il rapporto fiduciario si interrompa. Il suo vero limite e la sua assoluta eccentricità risiede nella pretesa che eventuali cambiamenti della maggioranza e del leader in corso di legislatura – già resi di fatto eccezionali dal sistema di incentivi elettorali (sistema maggioritario ed investitura diretta del premier) e disincentivi istituzionali (potere di scioglimento e necessità di raccogliere in tempi brevi una maggioranza assoluta di parlamentari) – possano essere sanciti solo da deputati «appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni». Questi ultimi vengono per di più chiamati a sottoscrivere – e non a votare – la mozione di sfiducia costruttiva, con i problemi e i rischi di inquinamento della procedura che questo comporta. Soprattutto la norma che delimita entro il perimetro della «maggioranza uscita dalle elezioni» la possibile investitura parlamentare di un nuovo governo presenta parecchi inconvenienti.

In primo luogo essa stabilisce una inaccettabile (sul piano della teoria della rappresentanza) differenza di status tra i deputati. Vi sarebbero deputati di serie A, che detengono la facoltà di conferire la fiducia al governo, e deputati di serie B, ai quali viene in principio negata tale facoltà, che come è noto rinvia ad una delle funzioni fondamentali delle assemblee parlamentari. Questo lo si può accettare, di fatto, come effetto della dinamica politico-elettorale, anche conferendo al Presidente della Repubblica la facoltà di apprezzare che vi sia una sufficiente coerenza tra il risultato delle elezioni e la composizione della eventuale nuova maggioranza costituitasi nel corso della legislatura. A me pare proprio però che non lo si possa e non lo si debba codificare. Una tale codificazione presuppone peraltro, in secondo luogo, la rinuncia al principio del divieto di mandato imperativo. Infine, ma non meno importante, mentre questa norma nasce dalla citata «ossessione antitrasformista», finisce per avere effetti controintuitivi rispetto agli obiettivi dei suoi stessi proponenti. Essa infatti finisce per attribuire un potere di veto assoluto a qualunque partito o gruppo della coalizione uscita vincitrice dalle elezioni che detenga una quota di seggi parlamentari necessari al raggiungimento della maggioranza. Un partito della coalizione vincente che controlli il dieci per cento dei seggi, ottenuti magari con il cinque o il quattro per cento dei voti, potrebbe impedire la formazione di qualsiasi governo!

Sulla base di quanto esposto in precedenza, personalmente, per uscire da questo paradosso, suggerirei la trasposizione degli articoli 99, 113, 114 e 115 della costituzione spagnola; trasposizione già peraltro operata dallo «schema A» presentato il 28 maggio 1997 all'interno della Commissione bicamerale D'Alema (c.d. proposta Salvi di «premierato forte»). Questa soluzione è tecnicamente efficace, è stata sperimentata con successo in un sistema politico che tanto il centro-destra quanto il centro-sinistra paiono ammirare, e nessuno, tanto meno nel centro-sinistra, potrebbe

avanzare dubbi sulla sua congruenza con i valori e le forme del costituzionalismo contemporaneo. Una soluzione più netta, ma ugualmente legittima, sarebbe quella di lasciare in ogni caso a disposizione del Premier, di fronte ad una incrinatura della sua maggioranza o anche di fronte ad una possibile sfiducia costruttiva, l'alternativa tra dimettersi o chiedere lo scioglimento della Camera bassa (come nel progetto presentato dal Senatore Tonini e dalla Onorevole Chiaromonte, entrambi del centro-sinistra). Si tratterebbe né più né meno di una trasposizione di quanto consentono la pratica costituzionale britannica e la costituzione svedese. Il «Senato federale»: come evitare di passare dal bicameralismo perfetto ad un sistema tricamerale

Mentre i problemi sulla forma di governo derivano dagli sviamenti dettati dal complesso del tiranno e dall'ossessione antitrasformista, la difficoltà di trovare una soluzione efficace alla riforma del bicameralismo dipende in larga misura da ragioni più prosaiche: dalla resistenza corporativa dei senatori ad accettare una soluzione che, per essere efficace, li costringerebbe, anche se fossero nuovamente investiti dello stesso ruolo, a cambiare mestiere. Non si tratta ovviamente di un problema di poco conto. Ci sono volute la determinazione di un Tony Blair nel pieno del suo successo politico per trovare «argomenti» sufficienti a riformare la Camera dei Lord, nonostante che, come ricordò sarcasticamente la baronessa Margaret Jay, per conto del Governo, essa fosse l'unica seconda camera al mondo con un elemento ereditario, ad eccezione del Lesotho! Ed è stata necessaria la medesima determinazione per far dire alla baronessa Jay, in una famosa sessione della Camera dei Lord: «It is my belief that the most thoughtful among the hereditary peers of all political persuasions know that the time has come to say thank you and goodbye». Ciononostante, anche i cambiamenti della Camera del Lord, non hanno potuto che essere incrementali e mantenere alcuni degli aspetti anacronistici dello status quo. È a maggior ragione inevitabile che questo accada con il Senato italiano, il cui anacronismo è certamente inferiore a quello della Camera dei Lord, benché sia l'unico caso al mondo di «bicameralismo perfetto», ad eccezione della Romania!

Assunto che la riforma costituzionale dovrebbe sancire il passaggio da un modello consensuale-accentrato ad uno competitivo-federale di democrazia, se si guarda il problema sotto l'ottica della analisi comparata, gli obiettivi di una revisione del «bicameralismo perfetto» emergono nitidamente: a) rendere più lineare il continuum governo-parlamento attribuendo alla sola Camera dei deputati il potere di conferire e ritirare la fiducia, e rendere meno farraginoso il processo legislativo (in coerenza con l'adeguamento al modello competitivo sul versante delle relazioni governo-partiti); b) costituire una sede di rappresentanza delle autonomie territoriali che possa fungere da elemento di garanzia ed equilibrio nelle relazioni tra governo centrale e istituzioni sub-statali di governo (in coerenza con l'adeguamento al modello federale sul versante centro-periferia).

L'esigenza di un Senato capace di svolgere la seconda funzione assicurando al contempo la prima è già stata ripetutamente evocata in passato (ad esempio dalla proposta di legge n. 35 della X legislatura, 2 luglio 1987, primo firmatario l'allora Onorevole Bassanini, poi ripresentata nelle due successive legislature) ma è stata resa ancora più urgente della riforma del Titolo V approvata dal centro-sinistra. Credo sia significativo ricordare come da parte di un autorevole componente della attuale opposizione – ancora prima che avesse luogo il processo di decentramento che viene ricordato con il suo nome e che fosse approvata la revisione in “senso federale” del Titolo V – proponeva la «Suppressione del Senato della Repubblica e l'istituzione del Senato delle Regioni e delle autonomie locali». Contro gli «inconvenienti del Bicameralismo perfetto», Bassanini ed altri proponevano un modello che, si legge nelle motivazioni, «ha avuto e ha autorevoli sostenitori nella cultura giuridico-istituzionale (da Perassi a Mortati ad Ambrosini, da Giuliano Amato a Massimo Severo Giannini), che è stata sperimentata con qualche successo in ordinamenti di altri Paesi (a partire dalla Germania Federale), e che meglio di altre sembra rispondere alle esigenze di un ordinamento democratico fondato su un largo riconoscimento dell'autogoverno locale e di autonomie costituzionalmente garantite, quale è quello delineato dalla nostra Costituzione». «È appena il caso di sottolineare, del resto», scriveva ancora Bassanini, «che, nell'esperienza dei principali paesi che hanno adottato un modello di bicameralismo differenziato, la differenziazione di funzioni e poteri fra le due camere si fonda su una marcata differenziazione della loro base rappresentativa. Mentre, laddove le camere sono espressione diretta del suffragio universale, il modello adottato è, in genere, quello del bicameralismo paritario». In effetti questa appare, oggi a maggior ragione, la posizione prevalente tra gli studiosi.

Se l'esigenza di una effettiva differenziazione del bicameralismo era già sentita prima della riforma del Titolo V, essa diventa ancora più impellente a titolo V modificato, tanto nella versione attualmente in vigore, tanto in quella ipotizzata dal disegno di legge approvato alla Camera ed attualmente in discussione. La revisione del titolo V già adottata sul finire della XIII legislatura muoveva dall'intenzione generalmente condivisa di rafforzare le Regioni restringendo l'area di competenza esclusiva dello Stato. Prendendo atto dell'impossibilità di trasformare, a fine legislatura, composizione e funzioni del Senato, ha preteso però di risolvere tutto con la ripartizione ex ante, per materie, delle competenze legislative del Parlamento nazionale e delle Regioni. Ma, anche al di là di singoli e rimediabili errori materiali nella

redazione del testo, le dighe che si è preteso di erigere per prestabilire le rispettive prerogative di Parlamento e Regioni fanno inevitabilmente acqua da tutte le parti. Né sarebbe possibile, per rendere la divisione del lavoro più nitida, eliminare le competenze concorrenti, che sono il cuore degli Stati federali contemporanei. Naturalmente, l'alternativa non consiste nel rinunciare agli elenchi di materie (di cui in una certa misura nessun sistema federale può fare a meno) ma nel creare un Senato rappresentativo degli interessi regionali che possa intervenire nella puntale disciplina dei confini, inevitabilmente mobili, tra governo centrale e sistemi regionali.

Dopo aver rimodulato la composizione del Senato, potrebbero essere affrontati alcuni dei principali problemi a cui rinviano le inevitabili ambiguità del nuovo Titolo V. Ad un «Senato delle Regioni» potrebbe essere innanzitutto attribuito il potere di eleggere una quota dei componenti della Corte costituzionale, a garanzia della equidistanza della Consulta tra il legislatore nazionale e quelli regionali. Esso potrebbe vagliare gli interventi legislativi che dovessero limitare le prerogative delle Regioni in nome dell'interesse nazionale e stabilire i «principi fondamentali» (secondo il lessico costituzionale del centro-sinistra) o delle «norme generali» (secondo il lessico costituzionale del centro-destra) nelle materie a competenza legislativa concorrente.

Ma, per ottenere questi obiettivi, deve essere chiaro ciò che si deve chiedere specificamente ai componenti della seconda camera: non tanto di difendere gli interessi dei territori (e certamente non di intromettersi nei rapporti tra maggioranza e opposizione) quanto, piuttosto, di tutelare l'autonomia delle unità politiche territoriali e delle istituzioni che la rendono possibile. Dovrebbe anche essere chiaro che l'intensità con la quale è plausibile che i senatori facciano proprio questo punto di vista dipende in larga misura dal modo in cui saranno eletti, dai «principali» di cui saranno «agenti» e a cui dovranno dar conto, oltre che dai poteri che potranno esercitare mentre sono in carica. Se continueranno ad essere eletti lungo linee di partito e se le loro competenze non saranno chiaramente focalizzate sulle relazioni centro-periferia, non si vede perché dovremmo attenderci comportamenti (e quindi una funzione rappresentativa) dissimili da quelli che caratterizzano i senatori oggi.

L'analisi comparata, come ricordava anche Bassanini, mostra che se si vuole una Camera di raccordo tra centro e periferia, il modello più efficace da seguire (forse l'unico modello veramente efficace) è il Bundesrat tedesco. Nel caso della transizione italiana questa strada è tuttavia impraticabile per tre ragioni: il prestigio degli amministratori locali e la capacità di pressione delle loro associazioni; le preoccupazioni del ceto politico nazionale e locale, oltre che dei consiglieri regionali, per i crescenti poteri che si vanno concentrando nelle mani dei presidenti di Regione; infine, ma decisamente non meno importante, la già citata resistenza dei senatori in carica. Si è fatta quindi strada l'ipotesi, accolta dal progetto di iniziativa del governo, che una buona soluzione possa essere rappresentata da un Senato eletto direttamente in contemporanea all'elezione dei presidenti e dei consigli di regione. Questa soluzione costituisce forse un ragionevole compromesso. Essa ha forse il pregio di sfuggire alla secca alternativa tra la rappresentanza degli elettorati, dei governi o dei legislativi regionali. Il collegamento con l'elezione dei presidenti potrebbe alleviare il rischio (proprio del modello elettivo standard) di un appiattimento della rappresentanza del senato sulla logica della competizione politica nazionale; mentre il carattere elettivo potrebbe alleviare il rischio di favorire il centralismo regionale (insito nel modello tedesco). Inoltre, almeno un certo numero degli attuali senatori potrebbero intravedere margini per una rielezione, anche se sotto una diversa veste. Infine, stabilire l'incompatibilità tra il ruolo (elettivo) di senatore e quello di amministratore regionale o locale sottrarrebbe la decisione in merito alla composizione del Senato alla altrimenti infinita diatriba sulla rappresentanza degli enti locali (oltre che delle regioni) e dei consigli (oltre che delle giunte).

I dubbi sulla sua efficacia in ogni caso rimangono perché non disponiamo di evidenze empiriche a sostegno dell'aspettativa secondo cui l'elezione congiunta possa in qualche misura istituire un rapporto di agenzia tra senatori e governanti regionali. Tali aspettative si basano su fragili congetture di carattere deduttivo. Tuttavia pare essere l'unica strada ragionevolmente percorribile.

Affinché questa soluzioni non risulti del tutto illusoria, rispetto agli obiettivi attesi (o quanto meno dichiarati) devono essere a mio parere adottati alcuni fondamentali accorgimenti che riguardano: a) il numero complessivo dei senatori eletti in ciascuna regione (e quindi il numero totale dei senatori); b) il sistema elettorale adottato per elegerli; c) il collegamento temporale dell'elezione dei senatori con l'elezione degli organi regionali (che non può essere invertito); d) le modalità istituzionalizzate di raccordo tra i Senatori e i governi regionale e locali; e) ultimo ma non meno importante, le competenze legislative del Senato.

Il numero. Se si considera un ampio panel di paesi federali le seconde camere si compongono in media di 101 seggi, mentre, se si esclude il caso estremo della Gran Bretagna (prima della recente riforma), nei paesi unitari si compongono

in media di 143 seggi. A ben vedere, solo il numero complessivamente ridotto dei seggi senatoriali consente di garantire due fondamentali esigenze dei sistemi federali: che sia ragionevole assegnare a ciascuna sub-unità territoriale un numero di seggi identico o comunque limitatamente correlato al numero dei residenti; che i senatori – soprattutto quando sono scelti attraverso una elezione popolare – siano incentivati ad agire come rappresentanti del territorio nel suo insieme. Non a caso, tanto negli Stati Uniti quanto in Svizzera (il più grande e il più piccolo tra i paesi di più antica tradizione federale) ciascuno stato/cantone elegge due senatori (i mezzi cantoni in Svizzera ne eleggono uno solo), tutti con un sistema maggioritario uninominale! Va notato che un numero complessivo (comparativamente) così elevato come quello previsto per il «nuovo» Senato italiano affievolisce inevitabilmente l'equipartizione tra le Regioni dei seggi. Se il rapporto dei seggi senatoriali del Wyoming e della California è di 2 a 2 e quello dei voti attribuiti nel Bundesrat alla Saarland e alla Baviera è di 3 a 6, il rapporto dei seggi della Basilicata e della Lombardia sarebbe di 6 a 22. Poco male, se tutto questo, combinato alla dichiarata intenzione di adottare poi un sistema proporzionale, non producesse un ulteriore effetto. Fino a che lo si applica a collegi di cinque o di sette seggi al massimo, il sistema proporzionale continua a garantire la formazione di una rappresentanza sufficientemente compatta (delle coalizioni e/o dei territori). Ma quando si assegnano contestualmente 22 seggi il ritorno ad una angusta logica partitica è assai probabile[2].

Il sistema elettorale. Per non essere riassorbita nella logica politico-partitica nazionale, l'elezione dei senatori dovrebbe essere certamente contestuale ma potrebbe anche essere, se non esplicitante, almeno implicitamente collegata all'elezione dei presidenti regionali, in modo tale che i senatori siano espressione in una quota maggioritaria della coalizione di governo al livello regionale e, solo in una quota minoritaria, dell'opposizione. Per raggiungere questo obiettivo basterebbe che i senatori fossero eletti in collegi di dimensioni ridotte, di ambito regionale o pluri-provinciale, nei quali vengano assegnati al massimo cinque seggi, con il metodo proporzionale d'Hondt (che non da luogo a resti), possibilmente senza voto di preferenza.

Contestualità. Come si è detto un possibile modo per rendere i senatori al tempo stesso «agenti» degli elettorati e delle istituzioni regionali è quello di prevedere che essi siano eletti contestualmente ai relativi Presidenti e Consigli. Verrebbe tuttavia snaturata in radice la ratio della proposta se si volesse imporre, come viene previsto dal testo licenziato dal Senato, la cosiddetta contestualità «affievolita». Secondo quest'ultimo progetto, se si dovesse procedere per qualsiasi motivo al rinnovo anticipato di un Consiglio regionale, l'organo appena eletto resterebbe in carica solo per il completamento del quinquennio (elezioni cosiddette «intercalari»). L'unico obiettivo che si intravede dietro questa ipotesi è quello di non ridurre il mandato dei senatori, al prezzo di piegare a tale scopo il funzionamento delle istituzioni regionali. Per di più da parte di alcuni si vorrebbe, in sede di prima applicazione, iniziare con un turno elettorale unico per Camera, Senato e Regioni, da fissare al 2006, prolungando di un anno il mandato dei Consigli regionali. L'ipotesi del turno elettorale unico violerebbe chiaramente il principio della sovranità popolare (gli elettori nel 2000 hanno inteso conferire un mandato quinquennale agli organi regionali) e farebbe per di più perdere larga parte di quella visibilità e autonomia che i leader e i sistemi politici regionali stanno acquisendo, con buona pace del «federalismo».

Modalità di raccordo con le istituzioni regionali nel corso della legislatura. È peraltro opportuno prevedere, come si fa nel progetto ora all'esame della Camera, per segnalare che gli eletti sono agenti, oltre che degli elettori, del complesso degli enti territoriali della regione, che essi possano essere costantemente sentiti dalla Giunta regionale, dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali.

Competenze legislative circoscritte. Se si vogliono raggiungere gli obiettivi citati all'inizio di questo paragrafo, è infine essenziale che l'attività dei senatori sia effettivamente focalizzata sulle sole materie attinenti all'equilibrio centro-periferia, sia per incentivare la loro specializzazione sul piano tecnico sia per evitare interferenze nel legame fiduciario tra la (sola) Camera dei deputati con il Governo. I componenti della seconda camera dovrebbero essere dunque chiamati ad esprimersi esclusivamente in materia di: a) definizione dei «principi fondamentali» negli ambiti a legislazione concorrente (attualmente enumerati al terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione); b) autonomia finanziaria degli enti territoriali e meccanismi di perequazione; c) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale; d) ordinamento e funzioni fondamentali degli enti locali; e) eventuali limitazioni alla autonomia legislativa regionale in nome dell'interesse nazionale; f) revisione costituzionale.

Attribuire ad esempio al Senato voto vincolante sulle leggi di bilancio (dello Stato), come alcuni propongono, sarebbe del tutto illogico. Da un lato il governo verrebbe svincolato dal legame fiduciario con il Senato (solo a questa condizione infatti è ragionevole prevedere che il Senato sia formato su basi diverse rispetto alla Camera dei deputati), dall'altro gli si attribuirebbe la possibilità di esprimere, di fatto, un «voto di sfiducia all'anno», posto che la legge di bilancio è il precipitato dell'indirizzo politico di governo. Una tale circostanza sarebbe poi del tutto inconcepibile se il Senato

dovesse essere eletto secondo linee nazionali di partito con sistema proporzionale.

Naturalmente, mentre ci sono pochi dubbi sul fatto che al Senato dovrebbe essere negato ogni potere di veto sull'approvazione della «legge di bilancio», è assai più complesso il discorso per quanto riguarda la legge finanziaria e gli eventuali provvedimenti collegati. In alcuni casi quest'ultima contiene norme di «coordinamento della finanza pubblica» (la finanziaria 2004 stabiliva ad esempio le definizioni di indebitamento e investimento per la finanza regionale e locale) e molto spesso contiene anche disposizioni ordinamentali che incidono su altre materie a legislazione concorrente, quindi i procedimenti di approvazione delle varie parti della legge finanziaria (e provvedimenti annessi) dovrebbero essere in teoria differenziati a seconda del contenuto di ciascuna specifica previsione normativa. Ciò chiarito, il problema rimane: si può attribuire al Senato un potere di veto insuperabile sulla «manovra annuale di finanza pubblica? Si consideri che, se ad esempio Camera e Senato fossero stati eletti nel 1996 con il metodo proporzionale, il centro-sinistra avrebbe sì avuto la possibilità di votare la fiducia al governo Prodi, ma quest'ultimo avrebbe poi dovuto far approvare le finanziarie per l'Europa ad un Senato a maggioranza di centro-destra. Insomma, pur delimitando come indicato in precedenza le sue competenze, il Senato rischierebbe di interferire nella formazione dell'indirizzo politico generale, che dovrebbe invece far capo, inequivocabilmente, al Governo e alla sua maggioranza (nella prima Camera). Pertanto la soluzione più nitida sembrerebbe quella di prevedere soltanto per la revisione costituzionale un meccanismo bicamerale perfettamente paritario, attribuendo negli altri casi un potere di ultima istanza alla Camera dei deputati, prevedendo eventualmente maggioranze variamente qualificate per superare l'opposizione del Senato.

Se tutto questo, o qualcosa di simile, non verrà fatto, se non prenderà corpo cioè una trasformazione incisiva del bicameralismo, coerente con l'impianto del Titolo V, il processo legislativo italiano è destinato ad andare dritto verso una nuova, eccentrica e disfunzionale anomalia (che, peraltro, già oggi alcuni auspicano esplicitamente). Questa eventualità aveva già fatto capolino ai tempi della Commissione bicamerale D'Alema, con la proposta di istituire una sorta di «cameretta» per la rappresentanza degli enti regionali e locali. Non c'è da stupirsi: se il Senato non dovesse alla fine risultare una sede effettiva di raccordo e concertazione tra governo centrale e sistemi regionali per la deliberazione delle leggi su materie a competenza concorrente, questa funzione dovrà inevitabilmente emigrare in altre sedi. Le naturali candidate sarebbero ovviamente le Conferenze Stato-Regioni e/o la Conferenza Unificata, di cui non a caso gli amministratori regionali e locali chiedono la costituzionalizzazione. Si tratta di una scelta comunque in se opportuna, dato che le Conferenze continuerebbero a svolgere un importante ruolo di coordinamento sul piano amministrativo. Ma senza un Senato «federale» che funzioni per gli scopi che gli sarebbero propri, sarebbe del tutto legittimo e plausibile che le Conferenze pretendano di diventare e diventino una sede co-legislativa. Pur di trovare una qualche occupazione di loro gradimento ai senatori, saremo così passati dall'anomalia del bicameralismo perfetto ad un sistema tricamerale!

Germania

Articolo 63

1. Il Cancelliere federale viene eletto senza dibattito dal Bundestag su proposta del Presidente federale.
2. È eletto chi ottiene i voti della maggioranza dei membri del Bundestag. L'eletto deve essere nominato dal Presidente federale.
3. Se il candidato proposto non viene eletto, il Bundestag può eleggere un Cancelliere federale a maggioranza dei suoi membri entro i quattordici giorni successivi alla votazione.
4. In assenza di elezione entro il predetto termine, ha luogo immediatamente una nuova elezione, nella quale è eletto colui che ottiene il maggior numero di voti. Se l'eletto ottiene i voti della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale lo deve nominare entro sette giorni dall'elezione. Se l'eletto non raggiunge tale maggioranza, il Presidente federale, entro sette giorni, deve nominarlo o sciogliere il Bundestag.

Articolo 67

1. Il Bundestag può esprimere la sfiducia al Cancelliere federale soltanto eleggendo a maggioranza dei suoi membri un successore e chiedendo al Presidente federale di revocare il Cancelliere federale. Il Presidente federale deve aderire alla richiesta e nominare l'eletto.
2. Tra la mozione e l'elezione debbono trascorrere quarantotto ore.

Articolo 68

1. Se una mozione di fiducia presentata dal Cancelliere federale non raccoglie l'approvazione della maggioranza dei membri del Bundestag, il Presidente federale può, su proposta del Cancelliere federale, entro ventuno giorni, sciogliere il Bundestag. Il potere di scioglimento viene meno qualora il Bundestag elegga, a maggioranza dei suoi membri, un altro Cancelliere federale.
2. Tra la presentazione della mozione e la votazione devono trascorrere quarantotto ore.

Francia

Art. 12

1. Il Presidente della Repubblica può, sentito il Primo Ministro e i Presidenti delle assemblee, sciogliere l'Assemblea Nazionale.
2. Le elezioni generali hanno luogo non prima di venti giorni e non dopo quaranta giorni dallo scioglimento.
3. L'Assemblea Nazionale si riunisce di diritto il secondo giovedì successivo alla elezione. Se la convocazione cade in periodo diverso da quello previsto per la sessione ordinaria, una sessione ha luogo di diritto per la durata di quindici giorni.
4. Non si può procedere ad un nuovo scioglimento durante l'anno successivo alle elezioni.

Art. 49

1. Il Primo ministro, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegna dinanzi all'Assemblea Nazionale la responsabilità del Governo sul suo programma o eventualmente su una dichiarazione di politica generale.
2. L'Assemblea Nazionale mette in causa la responsabilità del Governo mediante la votazione di una mozione di sfiducia. La mozione non è ammissibile se non è sottoscritta da almeno un decimo dei membri dell'Assemblea Nazionale. La votazione non può aver luogo prima di quarantotto ore dalla presentazione della mozione. Si tiene conto soltanto dei voti favorevoli alla mozione di sfiducia che deve essere approvata a maggioranza dei componenti dell'Assemblea Nazionale. Salvo il caso previsto al comma sottostante, un deputato non può essere firmatario di più di tre mozioni di censura nel corso di una stessa sessione ordinaria e di più di una nel corso di una stessa sessione straordinaria.
3. Il Primo Ministro può, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, impegnare la responsabilità del Governo dinanzi all'Assemblea Nazionale sulla votazione di un testo. In tal caso, il testo è considerato adottato, salvo il caso in cui una mozione di sfiducia, presentata nel termine di 24 ore, venga votata nei modi previsti dal comma precedente.

4. Il Primo Ministro ha facoltà di richiedere al Senato l'approvazione di una dichiarazione di politica generale.

Art. 50

1. Quando l'Assemblea Nazionale adotta una mozione di sfiducia o respinge il programma o una dichiarazione di politica generale del Governo, il Primo Ministro deve presentare al Presidente della Repubblica le dimissioni del Governo.

Svezia

Chapter 3. The Riksdag

Art. 4. The Government may order an extraordinary election for the Riksdag to be held between ordinary elections. An extraordinary election shall be held within three months from the issue of such an order.

After an election for the Riksdag has been held, the Government shall be debarred from calling an extraordinary election until three months from the date on which the newly-elected Riksdag first convenes. Neither may the Government call an extraordinary election while ministers remain at their posts, pending assumption of office by a new Government, after all have been formally discharged.

Rules for an extraordinary election in a particular case are set out in Chapter 6, Article 3.

Chapter 6. The Government

Art. 2. When a Prime Minister is to be appointed, the Speaker shall summon for consultation representatives from every party group in the Riksdag. The Speaker shall confer with the Deputy Speakers and shall then place a proposal before the Riksdag.

The Riksdag shall proceed to vote on the proposal no later than the fourth day following, without prior preparation in committee. If more than half the members of the Riksdag vote against the proposal, it is rejected. In every other case, it is adopted.

Art. 3. If the Riksdag rejects the Speaker's proposal, the procedure set out in Article 2 shall be repeated. If the Riksdag rejects the Speaker's proposal four times, the procedure for appointing a Prime Minister shall be abandoned and shall be resumed only after an election for the Riksdag has been held. If no ordinary election is due in any case to be held within three months, an extraordinary election shall be held within the same period.

Art. 5. If the Riksdag declares that the Prime Minister or any other minister no longer enjoys the confidence of parliament, the Speaker shall discharge the minister concerned. If the Government is in a position to order an extraordinary election, however, no decision shall be taken to discharge the minister, provided the Government calls an extraordinary election within one week from the declaration of no confidence.

Spagna

Articolo 99

1. Dopo ogni rinnovo del Congresso dei Deputati e nelle altre circostanze costituzionali in cui ciò si riveli necessario, il Re, previa consultazione dei rappresentanti designati dai gruppi politici presenti in parlamento e attraverso il Presidente

del Congresso, proporrà un candidato alla Presidenza del Governo.

2. Il candidato proposto secondo quanto previsto nel comma precedente, esporrà di fronte al Congresso dei Deputati il programma politico del Governo che intende formare e solleciterà la fiducia della Camera.

3. Ove il Congresso dei Deputati, con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri, conceda la sua fiducia a detto candidato, il Re lo nominerà Presidente. Ove non si raggiunga detta maggioranza, si sottoporrà la stessa proposta a nuova votazione quarantotto ore dopo la precedente, e la fiducia s'intenderà concessa ove si ottenga la maggioranza semplice.

4. Se effettuate le citate votazioni non si ottiene la fiducia per l'investitura, si presenteranno successive proposte nella forma prevista nei comma precedenti.

5. Se trascorso il termine di due mesi, a partire dalla prima votazione sulla fiducia, nessun candidato avesse ottenuto la fiducia del Congresso, il Re scioglierà entrambe le Camere e indirà nuove elezioni con la controfirma del Presidente del Congresso.

Articolo 113

1. Il Congresso dei Deputati può impegnare la responsabilità politica del Governo mediante l'adozione a maggioranza assoluta della mozione di censura.

2. La mozione di censura dovrà essere proposta almeno dalla decima parte dei Deputati e dovrà indicare un candidato alla Presidenza del Governo.

3. La mozione di censura non potrà essere votata fino a che non trascorrano cinque giorni dalla sua presentazione. Nei due primi giorni di tale periodo si potranno presentare mozioni alternative.

4. Se la mozione di censura non fosse approvata dal Congresso, i suoi firmatari non potranno presentarne un'altra durante lo stesso periodo di sessione.

Articolo 114

1. Se il Congresso nega la sua fiducia al Governo, questi presenterà le sue dimissioni al Re, procedendosi immediatamente alla designazione del Presidente del Governo, conformemente all'articolo 99.

2. Se il Congresso approva una mozione di censura, il Governo presenterà le sue dimissioni al Re e il candidato incluso in quella mozione s'intenderà investito della fiducia della Camera agli effetti previsti nell'articolo 99. Il Re lo nominerà Presidente del Governo.

Articolo 115

1. Il Presidente del Governo, previa delibera del Consiglio dei Ministri e sotto la sua esclusiva responsabilità, potrà proporre lo scioglimento del Congresso, del Senato e delle Cortes Generali, che sarà decretato dal Re. Il decreto di scioglimento fisserà la data delle elezioni.

2. Non potrà presentarsi proposta di scioglimento quando sia già stata depositata una mozione di censura.

3. Non si procederà a nuovo scioglimento prima che trascorra un anno dall'antecedente, salvo quanto disposto

nell'articolo 99, comma 5.

Commissione Bicamerale "D'Alema", seduta del 28 maggio 1997
Relatore sulla Forma di governo, Sen. Cesare Salvi (Ipotesi A)

Art. 1

Il Governo della Repubblica è composto del Primo ministro e dei ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione del Parlamento, secondo le modalità stabilite dalla legge elettorale, che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo ministro sulla scheda elettorale.

La legge può stabilire e regolamentare lo svolgimento di elezioni primarie per la candidatura alla carica di Primo ministro.

Non può essere candidato alla carica di Primo ministro chi abbia svolto tale funzione per tre legislature consecutive.

I finanziamenti e le spese per la campagna elettorale, nonché la partecipazione alle trasmissioni televisive, sono regolati dalla legge, al fine di assicurare equilibrio di condizioni tra i candidati.

Il Presidente della Repubblica, alla proclamazione dei risultati per l'elezione del Parlamento, nomina Primo ministro il candidato a tale carica al quale è collegata la maggioranza dei parlamentari eletti.

Art. 2

Il Primo ministro, prima di assumere le funzioni, presta giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

Il Primo ministro nomina e revoca con proprio decreto i ministri.

Prima di assumere le funzioni, i ministri prestano giuramento nelle mani del Presidente della Repubblica.

La legge determina le incompatibilità tra le cariche di governo e la titolarità o lo svolgimento di attività private.

Entro dieci giorni dalla formazione del governo, il Primo ministro presenta il suo programma al Parlamento.

Art. 3

Il Primo ministro, sentito il Consiglio dei ministri, sotto la sua esclusiva responsabilità, può chiedere lo scioglimento del Parlamento, che sarà decretato dal Presidente della Repubblica. Il decreto di scioglimento fissa la data delle elezioni.

La richiesta di scioglimento non può essere avanzata dopo la presentazione della mozione di sfiducia di cui ai commi seguenti.

Il Parlamento può esprimere la sfiducia al Primo ministro mediante l'approvazione di una mozione, che deve contenere la designazione di un nuovo Primo ministro, con votazione per appello nominale, a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

La mozione di sfiducia deve essere sottoscritta da almeno un terzo dei componenti il Parlamento e non può essere

messa in discussione prima che siano trascorsi tre giorni dalla presentazione.

Il Presidente della Repubblica nomina Primo ministro la persona designata nella mozione entro cinque giorni dall'approvazione.

Art. 4

Nell'ipotesi di morte, dimissioni o impedimento del Primo ministro, il Parlamento elegge il Primo ministro con il voto della maggioranza assoluta dei suoi componenti. Qualora tale maggioranza non sia raggiunta in due votazioni successive, e comunque entro dieci giorni, il Presidente della Repubblica scioglie il Parlamento e indice nuove elezioni.

Il Primo ministro dimissionario non è immediatamente rieleggibile e non può far parte del nuovo governo.

Art. 8.

Il Capo dell'opposizione è eletto, sulla base di un'esposizione programmatica, dai parlamentari che abbiano dichiarato di appartenere all'opposizione. Egli è sentito dal Presidente della Repubblica e dal Primo ministro nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale, e negli altri casi previsti dalla legge. Il regolamento parlamentare ne regola le modalità di elezione ed i poteri, in particolare con riferimento alla formazione dell'ordine del giorno del Parlamento. Il regolamento determina altresì i poteri di altri gruppi parlamentari di opposizione.

C4862

Art. 88

Il Presidente della Repubblica, su richiesta del Primo ministro, che ne assume la esclusiva responsabilità, ovvero nei casi di cui agli articoli 92, quarto comma, e 94, decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni entro i successivi sessanta giorni.

Il Presidente della Repubblica non emana il decreto di scioglimento richiesto dal Primo ministro nel caso in cui, entro dieci giorni da tale richiesta, venga presentata alla Camera dei deputati una mozione, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera, nella quale si dichiara di voler continuare nell'attuazione del programma e si indichi il nome di un nuovo Primo ministro.

Art. 92

Il Governo della Repubblica è composto dal Primo ministro e dai ministri, che costituiscono insieme il Consiglio dei ministri.

La candidatura alla carica di Primo ministro avviene mediante collegamento con i candidati all'elezione della Camera dei deputati, secondo modalità stabilite dalla legge. La legge disciplina l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo ministro.

Il Presidente della Repubblica, sulla base dei risultati delle elezioni della Camera dei deputati, nomina il Primo ministro.

In caso di morte, di impedimento permanente, accertato secondo modalità fissate dalla legge, ovvero di dimissioni del Primo ministro per cause diverse da quelle di cui all'articolo 94, il Presidente della Repubblica nomina un nuovo Primo

ministro indicato da una mozione, presentata entro quindici giorni dalla data di cessazione dalla carica, sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni, in numero non inferiore alla maggioranza dei componenti della Camera dei deputati. Altrimenti, decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni.

Art. 94

Il Primo ministro illustra il programma del Governo alle Camere entro dieci giorni dalla nomina. Ogni anno presenta il rapporto sulla sua attuazione e sullo stato del Paese.

Egli può chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il Primo ministro rassegna le dimissioni e può chiedere lo scioglimento della Camera dei deputati. Si applica l'articolo 88.

In qualsiasi momento la Camera dei deputati può obbligare il Primo ministro alle dimissioni, con l'approvazione di una mozione di sfiducia. La mozione di sfiducia deve essere firmata da almeno un quinto dei componenti della Camera dei deputati, deve essere votata per appello nominale e approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti. In tal caso il Primo ministro sfiduciato si dimette e il Presidente della Repubblica decreta lo scioglimento della Camera dei deputati ed indice le elezioni.