

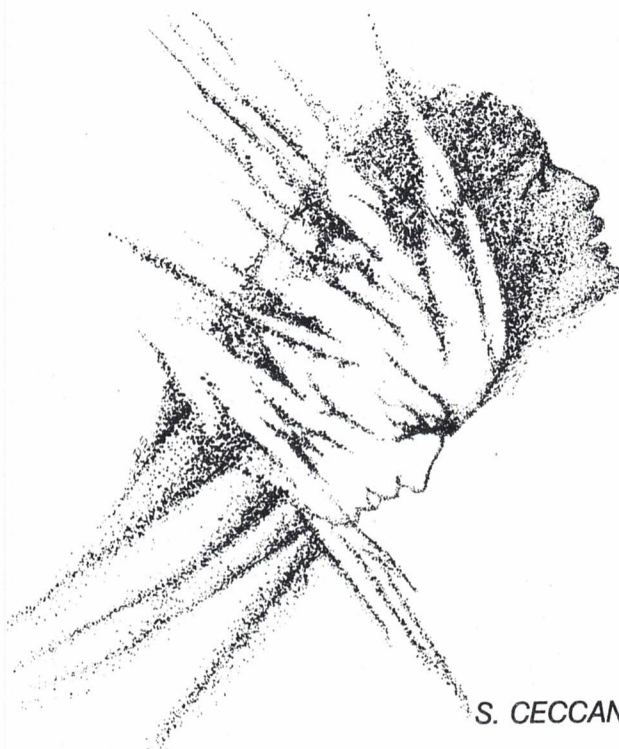
ESTRATTO

1
1997

NOMOS

LE ATTUALITÀ NEL DIRITTO

**Numero dedicato
ai lavori della Commissione Bicamerale
per le riforme costituzionali**



S. CECCANTI

**FORMA DI GOVERNO E COMMISSIONE BICAMERALE:
GLI ITINERARI INCERTI DELLE RIFORME**

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - LIBRERIA DELLO STATO

FORMA DI GOVERNO E COMMISSIONE BICAMERALE: GLI ITINERARI INCERTI DELLE RIFORME

Stefano Ceccanti ()*

Sommario: Premessa. - Due modelli apparenti, molte varianti reali. - 1. Le proposte di partenza. - 3. Le audizioni dei "professori". - 4. Dal voto di indirizzo al testo provvisorio. - 5. La legge elettorale e la ratifica (provvisoria?) del pluralismo frammentato.

Premessa - Due modelli apparenti, molte varianti reali

Il nodo della forma di governo si presenta nelle varie fasi dei lavori della Commissione alquanto confuso, non solo per l'esistenza di due linee alternative, l'una fondata su un rinnovamento della forma di governo parlamentare imperniato sul continuum maggioranza parlamentare-Governo-Primo Ministro e l'altra su un'ipotesi semipresidenzialistica, ma anche e soprattutto per la presenza, all'interno di ciascuna di esse, di varianti estremamente diverse.

Così, solo per accennare ai problemi esaminati in seguito, la forma di governo parlamentare può registrare modalità di razionalizzazione che oscillano da quelle minimali di Rifondazione Comunista, tese ad importare le norme costituzionali tedesche che manterrebbero una dipendenza del Governo dai mutevoli equilibri nella Camera politica, a forme di elezione diretta del Primo Ministro con scheda separata rispetto a quella del Parlamento (modello israeliano e della legge siciliana sui sindaci), o ancora di elezione diretta dello stesso in raccordo ad una maggioranza parlamentare (con varianti del modello utilizzato dalla legge 81/1993 per l'elezione dei sindaci). Nella medesima logica le proposte semi-presidenziali oscillano tra un'importazione sostanzialmente fedele del modello francese (in alcuni casi si potrebbe parlare di una vera e propria 'clonazione') e forme 'indebolite' sia rispetto ai poteri del Presidente che al continuum Parlamento-Governo. Senza considerare le ulteriori differenze che entrambi le varianti possono registrare innestandosi su sistemi elettorali diversi.

(*) Ricamatore di Diritto costituzionale italiano e comparato nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Trieste.

È infatti da segnalare che sin dall'inizio si registra una certa schizofrenia, in quanto la materia delle leggi elettorali è esclusa dall'ambito dei lavori della Commissione, ma essa risulta comunque al centro dell'attenzione sia per l'ovvia connessione con la forma di governo sia perché in varie proposte è avanzata la possibilità di una costituzionalizzazione parziale della legge elettorale.

Tutto ciò in un contesto politico in cui, dopo il fallimento per mancanza di consensi sufficienti dell'ipotesi di rinvio del turno amministrativo parziale di primavera comprendente Milano e Torino, fino all'11 maggio, data dei ballottaggi, il lavoro sui temi più delicati è reso obiettivamente più difficile. Il tema della forma di governo e del sistema elettorale è il più direttamente esplosivo non tanto tra i Poli, ma soprattutto all'interno di ciascuno di essi, portando a minacce incrociate sulla persistenza delle attuali alleanze. Alla dialettica fautori del semipresidenzialismo (con ruolo più o meno forte del Capo dello Stato) - sostenitori del Governo del Premier (più o meno forte) e a quella tra sostenitori del bipolarismo (i due Poli maggiori) e avversari (la Lega) si cumula quella tra fautori del rafforzamento delle forze politiche maggiori dentro ciascun Polo e difesa delle rendite dei minori, che già si era manifestata con la risicata bocciatura il 13 febbraio a scrutinio segreto della cosiddetta "Legge Rebuffa", che avrebbe potuto consentire il referendum per abrogare l'attuale quota proporzionale della legge elettorale.

1. *Le proposte di partenza*

1.1 *Il minimo comune dichiarato (Lega esclusa): rafforzare il Governo (e il bipolarismo)*

Sin dall'inizio emerge con chiarezza dai progetti presentati, coerentemente alle opzioni presentate nei programmi elettorali, che nell'area della maggioranza di Governo è dominante la posizione che si fonda sul "Governo del Primo Ministro" ed in quella del Polo per le Libertà è invece prevalente l'opzione semi-presidenziale. Tutte queste varianti dichiarano di voler rafforzare la posizione degli organi di Governo e le forme di raccordo col corpo elettorale in uno spirito di tendenziale bipolarismo. Si segnala l'unica eccezione della Lega Nord, il cui progetto (Speroni, A. S. 1975), che, incidentalmente va fatto notare, disciplina il diritto di secessione (art. 132.2), impedisce al Governo di porre la questione di fiducia (art. 94.2) e comunque, per le materie di competenza esclusiva dello Stato vincola al consenso di entrambe le Assemblee (art. 70), ovvero non solo della Camera politica, ma anche della seconda Camera costruita su un modello analogo a quello del Bundesrat tedesco (artt. 57/58). Per di più la Lega si manterrà rigidamente contraria durante tutti i lavori a modelli istituzionali ed elettorali che facilitino se non addirittura garantiscano il raggiungimento di una maggioranza assoluta. Per la Lega resta valido l'obiettivo partigiano (e sistemico) per poco fallito in occasione delle elezioni politiche del 1996: risultare determinante per gli equilibri parlamentari in

modo da utilizzare il proprio potere di coalizione o in positivo o anche in negativo (obbligando i Poli maggiori ad una 'Grande coalizione' che le aprirebbe spazi ulteriori di consenso).

1.2 *Il Governo del Primo Ministro e le sue varianti: dalla doppia scheda alla ricezione del modello tedesco alle soluzioni intermedie*

Il modello che appare in origine più favorito, in quanto dominante nella maggioranza uscita vincitrice dalle elezioni, quello del Governo del Primo Ministro, appare fortemente polarizzato tra diverse proposte.

Da un lato si pongono varianti di innovazione radicale: l'elezione diretta del Primo Ministro su scheda separata con eventuale doppio turno e col principio dell' "aut simul stabunt, aut simul cadent", ovvero del ritorno al voto in caso di sfiducia parlamentare o di dimissioni del Premier fatta propria da uno dei progetti di Forza Italia (Pisanu, A. C. 3121 e La Loggia, A. C. 2059) e da uno di quelli presentati da Alleanza Nazionale (Nania, A. C. 3070 e Fisichella, A.S. 1995), che però non prevede il secondo turno. Come si vedrà oltre le due principali forze del Polo, pur tenendo ferma una preferenza semipresidenziale, non si esimono da fare proposte anche sull'altro terreno, presentando come carattere unificante di entrambe l'opzione per l'elezione popolare diretta del capo dell'esecutivo. Tale logica si ritrova prealtro anche nei progetti dei parlamentari della Rete (Piscitello, A. C. 3037), anch'esso con eventuale doppio turno. Per ridurre i rischi di "Governo diviso" tipici di questo modello, già evidenti nell'esperienza fatta in Sicilia con la legge regionale sull'elezione diretta del sindaco (legge 26 agosto 1992, n. 7), la sola proposta di Forza Italia prevede la presentazione delle candidature a Premier da parte di gruppi o partiti che abbiano presentato candidati in almeno due terzi del territorio nazionale distribuiti in almeno quindici regioni (art. 92.4).

All'altro estremo delle varianti di questo modello la proposta di Rifondazione Comunista (Bertinotti, A. C. 3011 e Marchetti, A. S. 1989) non prevede un legame esplicito tra scelta del Governo con indicazioni del corpo elettorale, riprende nella sostanza le norme della Legge Fondamentale di Bonn, compresa la mozione di sfiducia costruttiva (art. 94.1), cerca tuttavia di limitare i casi di crisi extraparlamentare prevedendo che il Primo Ministro dimissionario non sia immediatamente rieleggibile (art. 94.5). In altri termini ci si mantiene volutamente all'interno di una logica in cui l'eventuale vincolo con le opzioni del corpo elettorale (e soprattutto la sua permanenza del tempo) è determinato dall'evoluzione politica del quadro, mentre le norme costituzionali intervengono solo per limitare le degenerazioni estreme dell'instabilità. Sostanzialmente coincidenti con le proposte di Rifondazione Comunista appaiono i progetti sottoscritti dai senatori del Partito Popolare (Lavagnini, A. S. 2026).

Tra questi due estremi si situano le altre proposte provenienti dall'Ulivo che accolgono, soprattutto in partenza, la costituzionalizzazione del vincolo con le opzioni espresse in sede elettorale, ma che, attraverso varie forme di "flessibilità", consentono poi di superarlo a certe condizioni durante la legislatura.

Il gruppo della Sinistra Democratica (Mussi, A. C. 3071 e Salvi, A. S. 3071) rinvia alla legge elettorale le modalità di indicazione del Primo Ministro (art. 94.2) e limita rigidamente la possibilità di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, consentendone solo una per legislatura (art. 95.7) pena, in casi ulteriori, lo scioglimento automatico. Al Primo Ministro spetta un potere di proposta dello scioglimento anticipato della Camera, che il Presidente della Repubblica deve decretare se entro quindici giorni la Camera non è in grado di approvare una mozione costruttiva (ivi). La programmazione dei lavori parlamentari vede una preminenza del Governo, con termini certi per il voto sui progetti dichiarati urgenti dall'esecutivo (art. 71.3).

La proposta dei deputati popolari (Mattarella, A. C. 3088) presenta una costituzionalizzazione parziale del sistema elettorale, col vincolo dell'indicazione preventiva dei candidati alla carica di Primo Ministro e con la garanzia al partito o alla coalizione che abbia ottenuto almeno il quaranta per cento dei seggi di un premio ulteriore che la porti alla maggioranza assoluta (art. 63.3). Il Primo Ministro dimissionario non è rieleggibile per tutta la legislatura (art. 97.5). Spetta al Premier la proposta di scioglimento della Camera politica (sempre che non sia stata presentata una mozione di sfiducia) che il Capo dello Stato decreta se entro tre giorni la Camera non è in grado di eleggere un nuovo Primo Ministro (art. 97, commi 3 e 4). Particolarmente rigorosa è la disciplina dei rapporti fra Parlamento e Governo, ispirata alle norme della Quinta Repubblica francese, con la programmazione dei lavori delle Camere affidata al Governo e con la ricezione dell'istituto del "voto bloccato" (art. 78, commi 2 e 4), presente anche nella già citata proposta di Forza Italia (A. C. 3121, art. 72, commi 3 e 3 bis).

Dal canto loro i Verdi (Boato, A. C. 2995), oltre a contemplare anch'essi un'indicazione del Primo Ministro rinviata tecnicamente alla legge ordinaria (art. 92.3), prevedono che in caso di dimissioni del Primo Ministro esso non sia rieleggibile (art. 94.9) e che in caso di approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva si ritorni al voto entro un anno, nella stessa logica, sia pur affievolita, del principio dell' "aut simul stabunt aut simul cadent".

1.3 *Le varianti semi-presidenziali: dalla clonazione del modello francese alle correzioni più parlamentaristiche*

Anche le varianti del modello semi-presidenziale presentano un ventaglio interno abbastanza divaricato. Il Progetto di Alleanza Nazionale (Fini, A. C. 3063) si presenta come una vera e propria "clonazione" della Costituzione della Quinta Repubblica, tranne la riduzione del mandato presidenziale a cinque anni con un limite di due mandati (art. 85.1) ed alcune differenze minori. Sono mantenuti gli altri poteri del Presidente,

dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 92.3), a quello di indire referendum (art. 87.3), ai poteri straordinari in stato di crisi (art. 87-bis) ed anche le prerogative del Governo rispetto alla Camera politica, a cominciare dalla ricezione dell'art. 49.3 della Costituzione francese relativo alla fiducia implicita su un progetto di legge (art. 94.4).

Nello spirito della Costituzione francese del 1958, ma con qualche ulteriore correzione, si presenta anche la proposta di Forza Italia (Berlusconi, A. C. 3122 e La Loggia, A. S. 2060), ugualmente imperniata su un Presidente il cui mandato dura cinque anni e non è immediatamente rieleggibile (art. 85.1): non vi si trovano né il potere referendario del Capo dello Stato né quello negli stati di crisi, compare invece un esplicito potere di revoca che riprende la prassi francese (art. 87.1 bis), la presidenza del Consiglio dei ministri, il potere discrezionale di scioglimento (art. 88). Anche nei rapporti Parlamento/Governo è confermato l'arsenale governativo che Michel Debré aveva inserito nella Costituzione francese del 1958, dalla programmazione dei lavori col ruolo decisivo del Governo al voto bloccato (art. 72, comma 3 e 3 bis) fino alla fiducia implicita su un testo (art. 94.4). Impostazioni analoghe sono fatte proprie anche dai gruppi minori del Polo per le Libertà: i Cdu (Buttigione, A. C. 3029) e i Ccd (D'Onofrio, A. S. 2053).

Al modello francese sono riconducibili anche alcune proposte minoritarie di parlamentari dell'Ulivo, che pur presentano qualche temperamento aggiuntivo di non secondaria importanza. La proposta di Rinnovamento Italiano (A. C. 3053) potenzia anch'esso il ruolo del Governo nella programmazione dei lavori del Parlamento (art. 64.3), dà al Presidente il potere di scioglimento discrezionale purché non ci si trovi nei primi diciotto mesi della legislatura (art. 88, rispetto ai dodici mesi della Francia), gli dà anche il potere di revoca del Primo Ministro (art. 92.1), ma inserisce tuttavia il correttivo della mozione di sfiducia costruttiva (art. 94.4), la cui approvazione blocca per dodici mesi il potere di scioglimento.

Vi sono poi tre progetti tecnicamente significativi di deputati della Sinistra Democratica: in quello Targetti (A. C. 3027) è prevista la controfirma del Primo Ministro allo scioglimento della Camera politica qualora le elezioni per la Camera siano state effettuate in data più recente rispetto alle elezioni presidenziali, in nome della prevalenza del mandato più recente (art. 88); nel progetto Passigli (A. S. 1917) è previsto che il Presidente possa sciogliere le Camere solo una volta durante il proprio mandato quinquennale e che se tale atto interviene nell'ultimo anno del suo mandato si svolgano elezioni contestuali per il Presidente e per il Parlamento (art. 88). Una correzione più significativa in chiave parlamentaristica è contenuta nel progetto Spini (A. C. 196), dove lo scioglimento presidenziale è possibile solo "quando si dimostri impossibile l'adeguato funzionamento" delle Camere "ovvero in occasione di riforme che incidano sul modo di formazione o sulla struttura delle Camere" (art. 88).

Nelle proposte di partenza, se si esclude quest'ultima, non compaiono invece affievolimenti così marcati del modello semi-presidenziale da portarlo maggiormente su modalità analoghe a quelle della prassi austriaca, con la figura del Presidente 'garante' più che 'governante'.

Da segnalare che agli atti resta anche un progetto, dichiaratamente "di bandiera" teso ad importare il modello presidenziale americano senza rapporto fiduciario, sia pure con alcuni correttivi, eredità dell'elaborazione degli intellettuali della Convenzione per la riforma liberale vicini a Forza Italia (Pisanu, A. C. 3031).

2. *Le audizioni dei "professori"*

In questo contesto, con due modelli alternativi sul tappeto, ma in realtà con molte più varianti divaricanti, la logica politica spinge a posporre la soluzione dei problemi sulla forma di governo rispetto a quelli ritenuti più consensuali o comunque meno laceranti per gli equilibri interni ai Poli.

Il Comitato forma di governo lavora quindi in "surplace" con poche sedute, esaminando i pro e i contro di varie scelte di dettaglio, cercando di esorcizzare il problema del sistema elettorale. All'interno di questa strategia politicamente concordata e sostanzialmente dilatoria si pone la scelta delle audizioni, i cui esiti sfuggono però a tali intenti per un complesso di fattori, a cominciare dal fatto che i "professori" non si limitano ad esposizioni dottrinali, ma entrano nel vivo delle possibili opzioni pratiche rivelando l'intima connessione tra sistemi elettorali e forme di governo, ovvero esattamente ciò che si cercava di occultare in quella fase. Per di più, come spesso accade, la politica (e l'informazione su di essa) non conosce vuoti: in assenza di proposte provenienti dal ceto politico si finisce per discutere delle uniche presentate dai tecnici, specie a se ad essi si è offerto un luogo politico ufficiale dove esporle.

Il 18 marzo il politologo Giovanni Sartori, che nel frattempo prosegue un'intensa collaborazione di opinionista col "Corriere della Sera", ripropone il valore scientifico e politico di un combinato disposto tra il semi-presidenzialismo preferito dal Polo e il doppio turno nei collegi uninominali maggioritari, caro soprattutto al Presidente della Bicamerale D'Alema che da tempo lo ha colto come problema chiave per ridurre la sovra-rappresentazione quantitativa e politica delle forze minori nei due Poli, ma che tuttavia, per ragioni di tenuta di coalizione, D'Alema preferisce collegare al modello del Governo del Premier, più condiviso nell'Ulivo.

Il 20 marzo il costituzionalista Enzo Cheli, anch'egli attivo opinionista sulle pagine de "la Stampa", sostiene il modello del Governo del Primo Ministro dandone una declinazione particolarmente forte. Ibridando infatti il modello tedesco della mozione di sfiducia costruttiva con quello svedese che consente al Premier di procedere allo scioglimento anche dopo un certo tempo dall'approvazione di una mozione di sfiducia contro il suo Governo, Cheli ribadisce l'importanza di una coerenza tra l'indirizzo approvato in sede elettorale e la vita della legislatura, aprendo varchi minimi a possibilità di cambiamento durante il mandato soprattutto attraverso il valore deterrente dello scioglimento. Cheli insiste inoltre per una riduzione del tasso di proporzionalismo presente nel sistema elettorale.

Il 16 aprile è la volta di altri tre sostenitori del modello del Governo del Primo Ministro. Il professor Stefano Rodotà, che negli stessi giorni interviene anche attivamente sulle colonne de "La Repubblica", ne presenta coerentemente la variante più debole, imperniata sulla ripresa delle orme della Legge Fondamentale di Bonn, mentre il costituzionalista Serio Galeotti, da anni sostenitore dell'elezione popolare diretta del Premier, ribadisce il suo orientamento. Questi ultimi due interventi, pur essendo organici, appaiono comunque prevedibili e quindi l'attenzione interna ed esterna alla Commissione finisce inevitabilmente per concentrarsi, in alternativa alle proposte di Sartori, sull'audizione dell'ulteriore costituzionalista, il professor Augusto Barbera, o, più esattamente, su una subordinata da Lui presentata che sembra ad alcuni, in entrambi i Poli, in grado di giungere ad una vera e propria scelta diretta del Premier senza pericoli di "Governo diviso". Barbera propone un'indicazione del Premier al primo turno sulla scheda elettorale al fianco di ogni candidato nei collegi uninominali e quindi un eventuale turno decisivo di ballottaggio tra i due Premier collegati al maggior numero di deputati eletti. Al Premier vincente sarebbe garantita una quota in seggi tale da garantire una maggioranza parlamentare a lui omogenea.

3. Dal voto di indirizzo al testo provvisorio

Il 3 giugno il relatore Cesare Salvi presenta due testi alternativi, a cui si aggiungono peraltro i testi di minoranza di Rifondazione Comunista (Cossutta, Bertinotti, Salvato e Marchetti) per un modello più "debole" di Governo del Primo Ministro ispirato alla Legge Fondamentale di Bonn e del senatore di Forza Italia Rotelli che propone un modello semi-presidenziale più "forte" di quello del testo Salvi ibridato col modello americano (senza rapporto fiduciario né possibilità di scioglimento anticipato).

L'ipotesi A del relatore Salvi sulla forma di governo del Primo Ministro prevede tra l'altro:

il vincolo dell'indicazione del candidato Premier con rinvio tecnico alla legge elettorale "che assicura altresì la pubblicazione del nome del candidato Primo Ministro sulla scheda elettorale" e l'automatismo della nomina di colui al quale sia "collegata la maggioranza dei deputati eletti" da parte del Capo dello Stato;

l'obbligo di presentare alle Camere il programma entro dieci giorni dalla formazione del Governo;

il potere di scioglimento in capo al Premier "sentito il Consiglio dei ministri, sotto la sua esclusiva responsabilità", sempre che non sia stata presentata una mozione di sfiducia, secondo il modello della Costituzione spagnola;

il carattere necessariamente costruttivo della mozione di sfiducia da approvare a maggioranza assoluta; il medesimo quorum è previsto per l'elezione di un nuovo Premier in seguito a impedimento permanente, morte o dimissioni; il Primo Ministro dimissionario non è immediatamente rieleggibile né può far parte del nuovo Governo;

l'elezione del capo dell'Opposizione parlamentare da parte dei deputati che abbiano dichiarato di appartenervi: Egli sarebbe sentito dal Presidente della Repubblica e dal Primo Ministro nei casi di guerra e di grave pericolo per la sicurezza nazionale, oltre che negli altri casi previsti dalla legge ed avrebbe poteri sulla programmazione dei lavori parlamentari;

l'elezione del Presidente della Repubblica da parte di un collegio di grandi elettori formato dai parlamentari nazionali, dai parlamentari europei eletti in Italia, e da un numero di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali pari a quello dei parlamentari nazionali.

Il Testo B del relatore Salvi delinea in alternativa una soluzione di tipo semipresidenziale nella quale:

il Presidente della Repubblica è eletto per cinque anni a suffragio universale e diretto a maggioranza assoluta dei voti validi con eventuale ballottaggio ed è rieleggibile una sola volta; le candidature sono presentate da parlamentari, consiglieri regionali, presidenti di province e sindaci, secondo modalità stabilite con legge bicamerale;

il Capo dello Stato viene definito "garante dell'indipendenza e dell'integrità della nazione", assicura il rispetto dei trattati e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia a organizzazioni internazionali e sovranazionali e vigila sul rispetto della Costituzione;

rispetto al suo potere di scioglimento della Camera politica senza controfirma ministeriale si delinea, previo parere del Primo Ministro e dei Presidenti delle due Camere, un doppio regime: esso non è decretabile nel primo anno di vita della Camera, ma tale termine si eleva a due anni se l'elezione della Camera è avvenuta successivamente all'elezione del Presidente. In altri termini una Camera con mandato nuovo ha un biennio garantito (e non solo un anno) rispetto ad un Presidente con mandato più vecchio;

tra gli altri poteri più rilevanti sono da segnalare: la presidenza del Consiglio dei ministri (può delegarla "eventualmente per determinate materie" al Primo Ministro); la nomina del Primo Ministro "tenendo conto dell'indirizzo politico espresso dall'elettorato e della composizione della Camera dei Deputati"; su proposta del Primo Ministro la nomina e revoca degli altri membri del Governo; la ratifica dei trattati internazionali, "previa quando occorre l'autorizzazione delle Camere";

il Presidente della Repubblica "quando... abbia violato norme costituzionali" può essere rimosso dal Parlamento in seduta comune a maggioranza dei due terzi, previa messa in stato d'accusa a maggioranza assoluta.

Entro dieci giorni dalla formazione del Governo, il Primo Ministro espone alle Camere il suo programma. La mozione di sfiducia deve essere motivata e votata a maggioranza assoluta. È poi prevista anche in questo schema la figura del Capo dell'Opposizione con modalità identiche a quelle già descritte per il Governo del Primo Ministro.

Nella seduta del 4 giugno il Presidente D'Alema, prima del voto d'indirizzo, ribadisce con forza quanto già chiarito in termini di metodo dal relatore Salvi, ovvero che ciascuna delle due varianti risente in modo determinante del contributo dei suoi sostenitori per cui, dopo l'approvazione di uno schema, il seguito dei lavori dovrà tenere conto del contributo dei sostenitori dell'altra tesi. Inoltre, per difendere il modello del Governo del Primo Ministro e convincere i sostenitori di emendamenti più radicali allo stesso a non convergere sul semi-presidenzialismo, nel corso della stessa seduta il capogruppo alla Camera della Sinistra Democratica on. Mussi precisa che potrebbe essere eliminata la sfiducia costruttiva, ritenuta da molti inconciliabile con la logica di un mandato elettorale che per coerenza dovrebbe proseguire nel corso di tutta la legislatura, e il Presidente D'Alema fa notare che sarebbe per lui accettabile al secondo turno anche un ballottaggio con elezione diretta tra i due Premier che avessero ottenuto più deputati a loro collegati al primo turno. Per di più D'Alema sottolinea, tra le proteste di vari commissari del Polo, la necessità del doppio turno in collegi uninominali maggioritari nel caso in cui sia approvata la variante semi-presidenziale.

Il voto vede prevalere questa ipotesi con 36 voti a favore (i commissari del Polo per le Libertà, con l'eccezione dell'astenuito Fisichella, quelli della Lega nord, rientrati appositamente per votare scombinando i giochi, ed alcuni esponenti della maggioranza di Governo, in dissenso rispetto alla linea in essa prevalente, ovvero Boselli, D'Amico, Spini e Rigo) contro i 31 voti per il modello di Governo del Primo Ministro (gli altri commissari della maggioranza di Governo, tranne gli astenuti Passigli e Occhetto).

Inizia quindi, nelle successive settimane di giugno, un difficile negoziato per superare la lacerazione avvenuta tra le due opzioni e per evitare che il disegno della Lega Nord di sabotare i lavori della Commissione con la propria incursione sulla forma di governo abbia successo.

Dopo vari contatti formali ed informali, tra i quali si segnala il punto di snodo costituito il 18 giugno da una cena tra i principali leaders di Pds, Forza Italia, Alleanza Nazionale e Ppi nella casa del dott. Gianni Letta, principale collaboratore del leader del Polo Silvio Berlusconi, viene varata un'intesa, perfezionata nei giorni seguenti dal punto di vista tecnico nel lavoro della Commissione fino all'approvazione avvenuta il 30 giugno con 51 sì, 9 no (i 3 commissari di Rifondazione per il rifiuto dell'elezione diretta, Occhetto della Sinistra Democratica e D'Amico di Rinnovamento Italiano per il carattere troppo temperato del semi-presidenzialismo e la mancata scelta del doppio turno elettorale, i 2 rappresentanti delle minoranze linguistiche e l'on. Rigo del Gruppo Misto per dissensi su un modello federale secondo loro troppo debole) e 3 astenuti (Crucianelli e Russo della Sinistra Democratica in contrarietà con l'elezione diretta del Capo dello Stato, Fisichella di An contro l'opzione semi-presidenziale).

Rispetto al testo approvato il 4 giugno si segnalano alcune rilevanti novità, tese a delineare un profilo più temperato del modello semi-presidenziale:

il Presidente, eletto per sei anni (in luogo dei cinque precedenti) non presiede più il Consiglio dei ministri, ma solo un "Consiglio supremo per la politica estera e la difesa, istituito con legge approvata dalle due Camere" ed ha "il comando delle Forze Armate" (art. 69 a), mentre il Governo dispone delle stesse "nell'ambito delle norme della Costituzione e della legge" (art. 77.2);

un'analogia legge bicamerale "prevede disposizioni idonee ad evitare conflitti tra gli interessi privati del Presidente della Repubblica e gli interessi pubblici" (art. 71);

è regolato in modo particolarmente dettagliato lo scioglimento anticipato, che non può intervenire nei primi sei mesi della legislatura, elevati a dodici nel caso in cui le elezioni della Camera siano successive alle ultime Presidenziali, e che è collegato alle dimissioni del Primo Ministro (artt. 73 e 76): si tratta degli scioglimenti funzionali in caso di mancata approvazione della fiducia richiesta dal Governo oltre che di approvazione della mozione di sfiducia, ma anche di una possibilità non secondaria di scioglimento discrezionale in seguito all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, il quale riceve le dimissioni del Primo Ministro e decide se utilizzare tale periodo di "luna di miele" con l'elettorato per tentare di allineare la maggioranza parlamentare su quella presidenziale. Si tratta quindi di una "finestra di opportunità" per lo scioglimento presidenziale, ipotizzato per i casi in cui attraverso l'elezione presidenziale si sia manifestato un nuovo indirizzo politico difforme da quello espresso nelle precedenti elezioni della Camera, che si apre in un sistema in cui invece, di norma, lo scioglimento è legato alle difficoltà interne della maggioranza;

si sopprime l'impeachment del Presidente a maggioranza di due terzi e si ritorna al testo della Costituzione vigente con la sola messa in stato d'accusa deliberata dalla Camera a maggioranza assoluta per i casi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione (art. 75);

non compare più la figura dal Capo dell'opposizione, ritenuto più coerente col solo modello di Governo del Primo Ministro.

Secondo la relazione di accompagnamento del sen. Cesare Salvi "il Presidente eletto... funge sia da potere di riserva sia da autorevole punto di riferimento degli orientamenti della sovranità popolare, che non può venire meno anche quando i suoi poteri risultino limitati, ancorché mai fino al punto di risultare ininfluenti, particolarmente in situazioni di difficoltà istituzionale. Se la vita politica di un Paese scorre tranquillamente, se c'è un sistema partitico strutturato, se c'è stabilità di governo e funzionamento regolare dell'assemblea parlamentare, il ruolo politico del Presidente si riduce inevitabilmente; ed è giusto che sia così".

Si segnalano comunque varie critiche al testo, soprattutto degli esperti auditi in precedenza. In particolare, anche chi condivide (o non critica) in linea generale la filosofia istituzionale del modello semi-presidenziale espressa dal Relatore segnala alcune incongruenze: se si eccettua la possibilità di scioglimento nel periodo di "luna di miele" con l'elettorato, tale potere è rigidamente delimitato e pertanto il significato deterrente dello scioglimento nei confronti di Governi deboli e litigiosi che però non entrano di-

chiaratamente in crisi viene comunque meno rispetto al testo del 4 giugno. Inoltre la soluzione che estranea il Presidente dal Consiglio dei Ministri e che lo spinge invece a presiedere un organo apposito per la politica estera e militare, di non chiaro rilievo e di non facile coordinamento col Consiglio dei Ministri, con poteri da precisare in seguito, pone ulteriori problemi. Non a caso nella stessa Relazione Salvi si adombra la possibilità alternativa di adottare il modello portoghese, in cui il Presidente può presiedere il Consiglio dei Ministri su invito del Primo Ministro. Peraltro al Presidente, che non interviene nelle riunioni nel Consiglio, si dà comunque il potere di approvare i disegni di legge del Governo, che nel quadro di un'elezione diretta finisce per avere connotazioni molto più estensive che non nella Costituzione vigente.

Va inoltre segnalato che, a fronte di un relativo rafforzamento della posizione del Governo in Parlamento che comprende tra l'altro la priorità nell'ordine del giorno dei disegni di legge governativi e la possibilità di chiedere la votazione entro una data pre-stabilita (art. 102), resta però la possibilità di emendamenti compensativi alle leggi di spesa anche contro il parere del Governo (art. 112) ed inoltre la potestà regolamentare del Governo non appare particolarmente incisiva (art. 115). A ciò si aggiungono le scelte operate in materia di bicameralismo, con un'ampia categoria di materie in cui si prevedono leggi a bicameralismo paritario (art. 98), soggetta a notevoli possibilità di contenzioso interpretativo: la maggioranza pro tempore della prima Camera sarà tentata di sostenere che la gran parte delle leggi sia monocamerale, mentre la possibile diversa maggioranza al Senato (stante il meccanismo logicamente più speculare di una "Camera delle garanzie" e la non contestualità delle elezioni) sarà tentata di bloccarla invocandone il carattere bicamerale). Si profila quindi un contenzioso marcatamente politico affidato alla Corte, con rischi di polemiche e di ricadute ben più gravi di quelli, ad esempio, relativi alle sentenze sull'ammissibilità dei referendum sotto la vigenza dell'attuale Costituzione.

4. La legge elettorale e la ratifica (provvisoria?) del pluralismo frammentato

Un conflitto ancora più marcato emerge sulla combinazione tra tale modello e la possibile legge elettorale da raccordare ad esso. Al termine della seduta pomeridiana del 30 giugno il Presidente D'Alma legge anche, senza metterla in votazione, l'ipotesi di accordo sulla legge elettorale, sottoscritta dai deputati Berlusconi (FI), Mattarella (Ppi), Nania (An), Cossutta (Rc), Boselli (Socialisti Italiani) e dai senatori Dentamaro (Cdu), Loiero (Ccd), Pieroni (Verdi) e Salvi (Pds), che prevede un doppio turno con "ballottaggio unico nazionale tra le due coalizioni che nel primo turno hanno ottenuto i più alti numeri dei seggi" con l'attribuzione di un premio in seggi alla coalizione vincente "che assicuri una stabile maggioranza". I deputati D'Amico, Spini, Occhetto e il senatore Passigli propongono un documento alternativo a favore del doppio turno di col-

legio. D'Alema li definisce "due documenti di intenti politici, di indicazione di principi, cui anzitutto i firmatari, per ciò che essi rappresentano, intendono attenersi nel successivo lavoro parlamentare".

Rispetto al dibattito precedente alla nascita della Commissione ed alle audizioni degli esperti si nota un indubbio slittamento a favore delle posizioni dei partiti minori di ciascun polo, che con un sistema a doppio turno di collegio, non potendo più minacciare candidature di disturbo nel turno decisivo, avrebbero perso forza contrattuale. Il premio dato al soggetto-coalizione rafforza oltre tutto il loro peso negli equilibri post-elettorali, comportando politicamente (se non anche normativamente) che ad una rottura della coalizioni da loro minacciabile consegua non più solo una crisi di Governo, ma addirittura la caduta della legislatura.

Da ciò si evidenzia come il lavoro della prima fase di vita della Bicamerale sulla forma di governo e il connesso sistema elettorale abbia sostanzialmente ratificato l'incertezza ma anche la persistenza degli equilibri esistenti nel sistema politico. Il bipolarismo frammentato delle attuali coalizioni, che si ritiene transeunte pena un cattivo rendimento della forma di governo ed a cui si cerca di porre rimedio con norme costituzionali, si rivela non di meno ostinato e fonte di norme, soprattutto elettorali, tese a confermarlo. Tuttavia la geometria dei rapporti di forza nel lungo itinerario ancora da percorrere potrebbe cambiare e quindi riservare più di una sorpresa.