

In una nuova collana, «**il Mulino/Tendenze**»,
i maggiori temi del mutamento politico e sociale contemporaneo
analizzati dai collaboratori della rivista «il Mulino»

ROMANO PRODI
IL CAPITALISMO BEN TEMPERATO

pp. 88, L. 10.000

I modelli di capitalismo, la concorrenza economica, il sistema scolastico:
un contributo per prospettare l'incontro fra il mercato e una solidarietà moderna

ANGELO PANEBIANCO
IL PREZZO DELLA LIBERTÀ

pp. 64, L. 10.000

Fare a meno della politica? L'impegnativa logica a cui attenersi,
per una lotta politica che concorra al pieno dispiegarsi della democrazia liberale

MICHELE SALVATI
SINISTRA O CARA

pp. 71, L. 10.000

Sullo sfondo di un paese che non trova la via d'uscita dal proprio labirinto,
i compiti della sinistra tra vecchie formule politiche e nuove esigenze
dell'Italia di oggi

REMO BODEI
LIBRO DELLA MEMORIA E DELLA SPERANZA

pp. 64, L. 10.000

Nel crepuscolo delle utopie, mentre incombe l'oblio,
una riflessione su come i conflitti e le tragedie del nostro secolo
hanno segnato la coscienza contemporanea

EDMONDO BERSELLI
L'ITALIA CHE NON MUORE

pp. 94, L. 10.000

Corruzione, solidarietà, bipolarismo, televisione.
Parole chiave per la diagnosi di un paese che cerca a tentoni
la risposta alle proprie incerte rivoluzioni

QUADERNI COSTITUZIONALI

ANNO XV, N. 2

AGOSTO 1995

SOMMARIO

205 Editoriale

Dibattiti

211 La forma di governo in transizione: interventi di AUGUSTO BARBERA, ANDREA MANZELLA, SERGIO BARTOLE, FULCO LANCHESTER

257 GIUSEPPE DOSSETTI, Costituzione e riforme

Osservatorio Internazionale

277 LUCIO PEGORARO e ANGELO RINELLA, Repubblica del Sudafrica: il *Constitution Act* del 1993 tra «federalismo» e «regionalismo»

287 GIOVANNI POGGESCHI, Il velo islamico in Francia: un problema di una società multietnica

303 MARCO COSSUTTA, La Costituzione della Repubblica di Moldova del 29 luglio 1994

Le istituzioni in Italia

311 Parlamento: 1. Controllo parlamentare e forme di governo (Andrea Manzella). 2. Una Bicamerale in chiaroscuro (Stefano Ceccanti).

dunque, a regime dualistico, conferiscono alla funzione di controllo parlamentare uno sbalzo, un rilievo proprio del rendimento di conti istituzionale.

Tuttavia il perseguimento di tali forme di «governo a doppio voto» – che pare determinante ad altri fini: come la più alta efficacia ed efficienza, stabilità e durata dell'azione di governo – non è invece risolutiva ai fini della funzionalità del controllo. Salvo, forse, in un punto: la costruzione di uno *status* dell'opposizione, cioè il riconoscimento formale di prerogative di status all'antagonista parlamentare, che è stato, prima, antagonista elettorale.

Non vi è alcun dubbio che i regimi a doppio voto (presidenziali-semipresidenziali-neoparlamentari) che sono poi i regimi dell'alternanza, creino nell'opposizione questo visibile centro di imputazione soggettiva dei poteri di controllo parlamentare.

Non si deve però dimenticare di ribadire due osservazioni. La prima è che, comunque, l'opposizione, sia pure con status, non sarà un centro d'imputazione esclusivo. I poteri ispettivi e conoscitivi – braccio secolare della funzione di controllo – sono poteri che spettano a tutte le minoranze: anche a quelle che non sono opposizione (ma si muovono come minoranza di dissenso su temi specifici all'interno della maggioranza).

La seconda osservazione è che comunque – come si è già notato – il destino della funzione di controllo parlamentare dipende, sotto tutti i regimi, dall'esistenza, e dalla capacità di creare imparzialità, zone di rispetto, terreni neutri: spazi giuridici, cioè, sottratti alla legge della maggioranza.

[Andrea Manzella]

2. Una Bicamerale in chiaroscuro

1. La Bicamerale e la riforma elettorale: né sorda né protagonista

La XII legislatura repubblicana si è aperta all'insegna di notevoli aspettative (e di seri timori) circa le riforme costituzionali.

Pur essendo per molti versi datato, il documento conclusivo della Commissione Bicamerale per le riforme della scorsa legislatura nonché il dibattito svoltosi intorno ad essa costituisce un punto di riferimento necessitato per il prosieguo dei lavori (per un inquadramento sulle novità procedurali intervenute con la Bicamerale, in particolare con la legge sui poteri, e per un primo esame dei risultati cfr. V. Lipolis-A. Speciale *Le riforme istituzionali: novità procedurali ed elemen-*

ti per un bilancio in Servizio Commissioni Parlamentari della Camera dei Deputati *Le Commissioni parlamentari nella XI Legislatura*, Roma, 1994, p. 39 ss.).

Per comprendere il senso dei risultati raggiunti è importante collocarli dentro il contesto politico successivo alle elezioni dell'aprile 1992, ovvero dentro quella che è stata suggestivamente definita una «rivoluzione costituzionale» (Fusaro). Il voto del 5 e 6 aprile metteva in crisi la maggioranza quadripartita ma non delineava in positivo un nuovo equilibrio. Il 9 settembre, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva, sulla base delle mozioni istitutive votate da Camera e Senato il 23 luglio, si insediava la Commissione Bicamerale per le riforme che eleggeva come suo Presidente Ciriaco De Mita.

L'allora leader della Sinistra dc raccoglieva intorno a sé grandi consensi soprattutto perché in materia istituzionale si era da anni distinto per un'ipotesi di rinnovamento del sistema dei partiti attraverso un cambiamento delle leggi elettorali. Nel periodo della Commissione Bozzi, insieme al sen. Andreatta, aveva dato fiducia all'azione di Roberto Ruffilli e più in generale ad un gruppo di «esterni» tra cui Lipari e Scoppola che avevano giocato un ruolo di primo piano in quel tentativo di rinnovamento delle istituzioni, forse allora in anticipo sui tempi. De Mita aveva svolto poi un'azione di critica al cosiddetto «Caf», ovvero all'intesa tra Craxi, Andreotti e Forlani che aveva retto la vita politica italiana dal congresso democristiano del Marzo 1989 fino alle elezioni del 1992. Critica che proprio sulle istituzioni si era espressa col sostegno alla prima raccolta di firme per i referendum di Mario Segni, pur nel dissenso di merito sull'uninominale maggioritario. Per De Mita si trattava di un mero «stimolo» all'azione del legislatore, ovvero dei partiti tradizionali, ritenuti in grado di autoriformarsi, in vista dell'adozione del sistema dei «premi di coalizione» che avrebbe salvaguardato l'identità dei partiti stessi eliminando però i tratti degenerativi del sistema, come l'uso spregiudicato del «potere di interdizione».

Il Presidente della Bicamerale si trovava però di fronte ad un contesto politico in rapidissima evoluzione, che mutava profondamente il parallelogramma delle forze che l'aveva condotto a quell'incarico. La Presidenza De Mita era infatti nata come ipotesi mediana di riforma «ragionevole», eterodiretta rispetto al momento dello «stimolo» (distinguendosi quindi dal conservatorismo istituzionale del Caf) ma autogovernata dai partiti negli esiti possibili (in opposizione alle spinte che reclamavano un nuovo sistema dei partiti e quindi regole istituzionali più radicalmente discontinue). Ma questa ipotesi di «taglio delle ali estreme» si rivelava debole.

Nel clima di Tangentopoli le forze più legate alla «rivoluzione costituzionale», dal movimento referendario alla Lega, aumentavano

sensibilmente la propria capacità di iniziativa nel Paese, anche se non erano dotate di una maggioranza propria nelle aule parlamentari.

Le forze politiche tradizionali restavano sempre capaci di esercitare poteri di veto ma non più di decidere in proprio, in un clima di indubbia delegittimazione. La forza di queste seconde era stabile nel Parlamento ma indubbiamente calante nel Paese: se ancora nel corso del Meeting di Rimini, svoltosi tra il 22 e il 29 agosto, la chiave di lettura proposta dal Movimento Popolare, dagli onn. Formigoni e Sbardella, con l'avallo dello stesso De Mita nonché del segretario Dc Forlani, era quella del «complotto contro i partiti popolari», accomunando Lega, movimento referendario e magistratura in un comune giudizio negativo, i cambiamenti nel Paese spazzavano rapidamente questa impostazione.

Venendo progressivamente a mancare l'ala estrema dei «conservatori», il nucleo duro del Caf, demolito dalle iniziative della magistratura, saltava lo schema della soluzione razionale mediana contro due ipotesi estreme.

Restavano in campo solo due ipotesi alternative con le spinte del Paese reale che finivano per proiettare sulla linea del Presidente della Bicamerale un'immagine di conservatorismo. Quella che era sembrata per anni un'ipotesi radicale, i «premi di coalizione», nell'accelerazione degli eventi, tipica da processo rivoluzionario, finiva per apparire una trincea di difesa del «vecchio».

Nel primo test elettorale locale del periodo, le elezioni provinciali di Mantova del 28 Settembre, la Lega trionfava mentre crollavano Dc e Psi.

Veniva quindi sconvolta l'impostazione della prima fase della Bicamerale, concepita in chiave di recupero e neutralizzazione della spinta referendaria. Per la sua tenuta era necessario evitare in tutti i modi la celebrazione del voto sui quesiti elettorali, ossia un momento di ulteriore accelerazione della crisi delle forze politiche tradizionali giacché ne avrebbe manifestato ulteriormente l'impotenza e avrebbe condotto ad un sistema poco controllabile dalle loro strutture consolidate. Se si fosse andati oltre lo «stimolo», con un altro verdetto popolare analogo a quello del 9 giugno 1991, la linea di rinnovamento gestito dai partiti tradizionali sarebbe stata irreversibilmente sconfitta.

Già la scelta effettuata all'inizio dei lavori, nella seduta del 16 settembre, di varare un sottocomitato sulle leggi elettorali separato da quello sulla forma di Governo, poteva essere letta come la volontà di varare delle norme comunque in grado di evitare i referendum, indipendentemente dalla volontà di sciogliere i nodi di fondo che vedono indissolubilmente legati leggi elettorali e forma di Governo.

Ma era soprattutto la prima ipotesi di merito che veniva pubblicizzata a confermare questi timori: si faceva strada l'ipotesi del cosid-

detto «papocchio», ovvero dell'elezione della maggior parte dei parlamentari col metodo proporzionale (l'80% in collegi uninominali ma secondo il sistema allora vigente al Senato) e la restante parte con un premio di maggioranza in un secondo turno. Così tutti i partiti si sarebbero difesi dall'uninomiale maggioritario, dalla sua logica destabilizzante.

Allo stesso fine rispondevano le analoghe proposte del periodo come l'elezione maggioritaria di una lista plurinomiale con voto di preferenza, una variante «personalizzata» del sistema spagnolo.

Premiare i partiti maggiori esistenti ed i minori coalizzati con essi a mo' di satelliti, punire gli altri e soprattutto qualsiasi ipotesi di «rimescolamento» del quadro politico: questa era la linea che dal meeting di Rimini proseguiva nelle prime settimane di lavoro della Bicamerale, nell'attesa del pronunciamento della Corte sull'ammissibilità dei referendum elettorali, previsto per la metà di gennaio del 1993.

Del resto lo stesso leader referendario Mario Segni era stato inizialmente escluso dalla Commissione Bicamerale, data la mancata designazione della Dc: vi poteva entrare solo il 4 novembre e ciò dava il segno della crisi della linea inizialmente dominante, ricavabile anche da altri segnali della dinamica politica ed elettorale.

Il 14 dicembre, nel nuovo test elettorale comprendente 55 comuni tra cui Varese e Monza, la Lega avanzava nettamente a discapito di Dc e Psi. Ormai nessuna riforma elettorale avrebbe più potuto puntellare la vecchia maggioranza di Governo. Nell'imminenza della decisione della Corte, col seminario dei gruppi parlamentari dell'11 e 12 gennaio 1993, la Dc decideva allora formalmente di cambiare linea accettando la prevalenza dell'uninomiale maggioritario e rifiutando però il doppio turno, ritenuto più fortemente bipolarizzante: così il tentativo di ridurre i margini di iniziativa politica del leader referendario si spostava. La ormai probabile celebrazione dei referendum suggeriva di posizionarsi nello schieramento vincente in modo da condizionarlo dall'interno.

Il «braccio di ferro» proseguiva segnando quindi progressivamente uno sbilanciamento verso le ragioni della linea di maggiore «discontinuità» e graduali arretramenti dell'ipotesi di semplice rilancio dei partiti tradizionali.

I principi approvati dalla Commissione ancora nella seduta del 3 Dicembre 1992 parlavano vagamente dell'obiettivo di realizzare «un punto di equilibrio tra criterio proporzionale e criterio maggioritario» e nella seduta dell'1 dicembre era stato rigettato un emendamento Segni a favore dell'«attribuzione della maggioranza dei seggi col sistema uninomiale maggioritario». A favore dell'emendamento Segni si schierava, oltre al leader referendario e ai due rappresentanti leghisti, solo il «nucleo duro» dello schieramento referendario: i «pattisti» dc

Acquarone e Mazzola in dissenso dal loro partito, il liberale Patuelli, il repubblicano Maccanico e il pidiessino Barbera (avente il doppio incarico di Vice-Presidente della Commissione e di Vice-Presidente del Comitato per i Referendum), anch'egli in dissenso dal suo gruppo che preferiva la strada dell'astensione, motivata dal sen. Cesare Salvi, relatore per la riforma elettorale.

In tutta la prima fase della Bicamerale il Pds si trovava tra due fuochi, come rivelato da quella votazione. Per un verso non intendeva perdere i contatti col Presidente De Mita, non solo per la reciproca attrazione nella difesa del ruolo dei «partiti storici» della Prima Repubblica ma anche e soprattutto per i rischi di una prova referendaria che avrebbe comportato ulteriori fratture interne (per l'opposizione ingraiana) oltre che con altre realtà della sinistra (Rete, Rifondazione e parte dei Verdi). Per altro verso non voleva perdere il ruolo di «socio fondatore» del movimento referendario, ruolo che aveva rimesso il Pds in un gioco di alleanze dopo l'isolamento del periodo del Caf.

Il Pds quindi oscillava cercando di mantenersi il più possibile una libertà di manovra. Da qui le dimissioni del Relatore Salvi e la sua sostituzione col democristiano Sergio Mattarella dopo la sentenza della Corte in modo da garantirsi un maggiore distacco ma, nel contempo, il consenso ai principi proposti da quest'ultimo e approvati nella seduta del 10 febbraio 1993, con l'accettazione del turno unico.

Un mese dopo la pronuncia della Corte e soli due mesi prima del referendum i principi della Bicamerale si muovevano nella linea del massimo contenimento possibile della spinta referendaria, anche se con un primo sbilanciamento significativo: un 60% di uninomiale-maggioritario e un 40% di proporzionale in luogo del rapporto finale di 75% e 25% imposto dal referendum, uno sbarramento del 3% invece del 4% varato poi con la legge, un doppio voto per differenziare la parte maggioritaria da quella proporzionale del sistema per entrambe le Camere (deciso alla fine solo per la Camera) oppure uno «scorporo» totale dei voti dei vincenti nei collegi sia al Senato che alla Camera (in quest'ultimo caso fu poi varato uno scorporo parziale).

Del resto l'intento di queste proposte non era nascosto dai sostenitori, come risulta anche da una puntuale affermazione dell'on. De Mita: si sarebbe trattato di «disaggregare con il secondo voto ciò che è stato indotto ad aggregarsi col primo» (dichiarazione raccolta da C. Fusaro in *La rivoluzione costituzionale*, Soveria Mannelli, 1993, p. 260).

Il conflitto è stato quindi molto duro. Da una parte si sono posti coloro che, pur non negando l'indubbio valore della «democrazia dei partiti» sviluppatasi nel primo quarantennio della Repubblica ritenevano ormai maturo un passaggio risoluto al «modello Westminster»

cercando di ridurre la quota di recupero proporzionale, il peso di meccanismi di «scolorimento» come il cosiddetto «scorporo», di introdurre un doppio turno polarizzante nei collegi o ancor più su base nazionale e così via.

Dall'altra i difensori di una democrazia «consensuale», «mediata», ovvero governata «dal centro» del sistema (per la distinzione tra governo «au centre», verso gli elettori di centro, e «par le centre», dal centro, attraverso partiti di centro, cfr. M. Duverger *La nostalgie de l'impuissance*, Paris 1990, pp. 191/202), disponibili certo alla riduzione dell'esasperata frammentazione politica ma a non molto di più, hanno riproposto meccanismi più «continuisti», abbassando la quota di maggioritario, puntando sul turno unico meno aggregante, escludendo meccanismi di polarizzazione nazionale che eliminassero in radice i negoziati post-elettorali fra le forze politiche.

L'esito finale in termini di riforma elettorale risente dell'essere evidentemente un inevitabile compromesso tra le due tesi, anche se più produttore di effetti nel senso dell'innovazione, soprattutto grazie all'intervento diretto del corpo elettorale nel referendum che ha contribuito a spostare il baricentro del rapporto tra maggioritario e proporzionale.

Nel frattempo il cambiamento della Presidenza della Commissione (De Mita si dimetteva il 2 marzo) non cambiava minimamente la situazione dal punto di vista della continuità di indirizzo: il 10 marzo veniva eletta Nilde Iotti, già presente nella Costituente del '46, e perciò portatrice di una visione di conferma delle strutture portanti della Prima Repubblica. Ma il clima politico esterno era già mutato: al di là dell'imminente (e non più rinviabile) consultazione referendaria iniziava già la schermaglia sul voto politico anticipato: la Lega aveva annunciato il proprio disimpegno ed il 10 marzo venivano a mancare alla Camera in seconda lettura i due terzi dei voti necessari per l'immediata entrata in vigore della legge costituzionale sui poteri della Bicamerale; identico risultato si riproduceva in Senato il 29 aprile e così, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio, si apriva lo spazio di tre mesi per l'eventuale richiesta di referendum approvativo.

Subito dopo l'esito del voto del 18 aprile le commissioni Affari Costituzionali ed ambedue le Assemblee cominciarono a lavorare alacremente sulle nuove leggi elettorali in modo da evitare che la competenza in merito fosse di nuovo «aspirata» dalla Bicamerale, dove il confronto si era arenato. Le due leggi venivano pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale del 4 Agosto 1993, tre giorni prima dell'entrata in vigore della legge costituzionale, non essendo stata depositata alcuna richiesta di referendum.

2. Forma di Governo: Germania del 1949 o Francia del 1946?

Le incertezze e i conflitti sulla legge elettorale hanno prefigurato le diversità di approccio alla razionalizzazione della forma di Governo parlamentare.

L'esito è stato in questo caso più «continuista», nel segno di una «democrazia mediata» lievemente razionalizzata, a cominciare dalla mancata messa in discussione del bicameralismo paritario, quando com'è noto in tutte le grandi democrazie parlamentari è la «Camera bassa» ad avere un primato nel rapporto fiduciario col Governo, cosa che si lega ad una diversa legittimazione delle due Camere; negli Stati federali o a regionalismo forte, come richiamato oltre, una parte o tutti i membri sono di derivazione regionale.

Ciò non è accaduto casualmente, visto che la «spada di Damocle» dei referendum pendeva solo sulle norme elettorali ordinarie e non anche su quelle costituzionali relative alla forma di Governo.

Sfiducia costruttiva, elezione parlamentare del Premier (e consigliere del Presidente della Regione) ricordano infatti la legge 142 sulle autonomie e non l'elezione diretta del sindaco che l'ha seguita con la stagione referendaria.

Tali novità non sembrano infatti avere un rilievo significativo nell'incidere sul sottostante sistema dei partiti, il cui funzionamento è decisivo per le concrete dinamiche della forma di Governo. Il Cancellierato tedesco si fonda sulla corrispondenza tra leadership di governo (o dell'opposizione) e leadership di partito.

Ma questo dato non è immediatamente trasponibile su nessuno degli attuali poli presenti nel nostro Paese, dove anzi la tradizione, a cominciare dalla Dc, dal principale partito di Governo, è sempre stata opposta. La Dc ha sempre rifiutato il «doppio incarico», anzi ha costruito intorno alla differenza tra leadership di governo e di partito buona parte della sua struttura organizzativa correntizia: coloro che, dopo De Gasperi, hanno provato a forzare questa logica (Fanfani e De Mita) concentrando entrambe le cariche le hanno poi rapidamente perse tutte e due in seguito ad un compattamento dei capi-corrente contro di loro.

Non a caso non era bastato nel testo originario della Costituzione della IV Repubblica francese la fiducia al solo Presidente del Consiglio, che sembra essere il vero precedente del testo della Bicamerale. In un sistema dei partiti molto simile al nostro, i Primi Ministri, pur ottenuta l'investitura (della sola Assemblea Nazionale, la seconda Camera era esclusa da tale procedura) o non riuscivano a formare i Governi o davano vita a Governi fragili e precari.

Nel dicembre 1954 si era allora fatta in Francia, in termini di forma di Governo, la scelta inversa a quella proposta la Bicamerale: si

era modificata con molte speranze la Costituzione prevedendo che nel momento dell'investitura venisse anche comunicata, secondo il modello italiano, ritenuto più valido, la lista dei ministri. Ma neanche così si erano ottenuti risultati positivi, proprio perché i problemi risiedevano nel sistema dei partiti.

Ragionamenti analoghi valgono per la cosiddetta «sfiducia costruttiva». Tale congegno, previsto dall'art. 67 della Legge Fondamentale di Bonn, ha un'efficacia quasi nulla in un sistema in cui le crisi sono extraparlamentari, come si sono accorti i nostri Comuni dopo la legge 142.

Com'è noto la «sfiducia costruttiva» non era stata affatto pensata in vista della realizzazione di una «democrazia immediata», ma per dare risposta ai problemi emersi nel sistema dei partiti di Weimar, in cui la convergenza degli estremi (nazisti e comunisti), uniti solo nel distruggere le coalizioni di Governo, aveva accelerato la crisi del sistema. Era quindi nata per assicurare il governo di un «centro» minoritario contro opposti estremismi, ovvero per una situazione opposta a quella di una democrazia maggioritaria con un sistema dei partiti tendenzialmente bipolare, tant'è che Mirkine-Guetzévitch negli anni '50 aveva elogiato la flessibilità delle formule «sobrie» della razionalizzazione italiana criticando invece la possibilità di Governi minoritari centristi prevista dalla Costituzione di Bonn come una spinta verso una democrazia «bloccata al centro, fino al limite del regime autoritario» (*Le Costituzioni europee*, Milano, 1954, p. 70).

Per di più la «sfiducia costruttiva» ha avuto successo una sola volta, nel 1982, a seguito del cambiamento di alleanza deciso dai Liberali (dalla coalizione con la Spd a quella con la Cdu) ed è stata seguita sei mesi dopo dallo scioglimento anticipato del Bundestag in modo da far pronunciare direttamente gli elettori.

Nonostante il limitato tempo di prosecuzione della legislatura dopo il cambio di alleanza il successo della questione di «sfiducia costruttiva» era stato criticatissimo: come scrive P. Avril «La combinazione partitica e parlamentare che teneva gli elettori al di fuori della scelta del Governo poteva essere benissimo conforme alla lettera della Costituzione, ma nondimeno essa urtava con una sorta di convenzione che reclamava il consenso dei cittadini» (*Essais sur les partis*, Paris, 1986, p. 167. Nello stesso senso cfr. F. Lanchester *Crisi di Governo e crisi di legittimazione nella Rft: il ruolo del Tribunale Costituzionale federale* in «Quad. Cost.», 1984, p. 105).

Ovvero, per dirla con P. Lauvaux, «Legalmente designato, Kohl sembrava non essere legittimato riguardo ai nuovi principi che sono prevalsi nel funzionamento del regime politico tedesco» (*Parlementarisme rationalisé et stabilité du pouvoir exécutif*, Bruxelles, 1988).

Ma anche nel merito delle norme costituzionali formali, ferme re-

stando la scelta positiva di mutuare alcune norme importanti della Legge Fondamentale di Bonn come la previsione del potere di nomina e revoca dei ministri, la cui applicabilità è comunque realisticamente legata al sistema dei partiti, non si può parlare di vera e propria importazione del sistema tedesco.

La Legge Fondamentale dà infatti la possibilità al Cancelliere di chiedere al Presidente della Repubblica lo scioglimento in caso di rigetto della questione di fiducia (art. 68 comma 1): questo è un aspetto fondamentale della sua primazia, che invece non si ritrova nel testo della Bicamerale.

Per di più nella riscrittura dell'art. 92 vi è un eccesso di rigidità che non esiste nel sistema tedesco: nel caso di mancata elezione del Primo Ministro col quorum della maggioranza assoluta si prevede lo scioglimento automatico del Parlamento. In Germania nel caso di mancato raggiungimento della maggioranza assoluta ha invece luogo una votazione in cui è sufficiente la maggioranza relativa, salva poi per il Presidente della Repubblica la possibilità di non nominare l'eletto e di procedere invece allo scioglimento delle Camere (art. 63 comma 4 della Legge Fondamentale di Bonn).

Si è così cercata una via di mezzo tra il «Governo di legislatura» proposto dai sostenitori della «democrazia immediata» (contro cui si è invocato il rispetto della flessibilità della logica parlamentare, affidata alla figura del Presidente della Repubblica) e la logica delle tradizionali alleanze post-elettorali in Parlamento, garantita dall'attuale sistema e che sarebbe comunque garantita, in modo più razionale e razionalizzato, dalla pura e semplice importazione del meccanismo tedesco. Così facendo si è invece ottenuto un risultato non soddisfacente da entrambe i punti di vista: è stata inserita una rigidità estrema e non motivata, in quanto non derivante dal rispetto di una fonte di legittimazione più alta, il corpo elettorale, e che finirebbe col produrre alcuni esiti paradossali.

Verrebbe indubbiamente rafforzato il «potere di coalizione» dei partiti piccoli e medi che avrebbero così la forza di minacciare addirittura lo scioglimento della legislatura nel caso di mancato accoglimento delle loro richieste e, inoltre, «ci troveremo a far gestire le elezioni da un Governo il quale è espresso non dal Parlamento che viene sciolto ma addirittura da due Parlamenti precedenti» (intervento dell'on. Augusto Barbera nella seduta del 9/12/1993, p. 2332 del verbale).

Una certa continuità, ma di valore essenzialmente formale, con le esperienze più recenti di razionalizzazione della forma di Governo parlamentare si ha invece nella riduzione di importanza della figura del Capo dello Stato nella scelta del Primo Ministro che viene ora «eletto dal Parlamento» (riscrittura dell'art. 92, comma 5) e solo dopo

nominato dal Presidente della Repubblica (art. 93 comma 1). Così era accaduto per la Legge Fondamentale tedesca dopo le intromissioni pesanti del Presidente del Reich durante la Repubblica di Weimar, così anche per quella della Quarta Repubblica ratificando la prassi succeduta alla sconfitta dell'interpretazione «attivistica» del ruolo del Capo dello Stato con Mac Mahon agli inizi della Terza Repubblica. Così era successo in modo anche più radicale con la nuova Costituzione svedese del 1975 dove il Re non ha neppure un ruolo minimo nelle procedure di consultazione (affidate al Presidente della Camera) e, in modo simile a quello tedesco, nella Costituzione spagnola del 1978 in cui al Re spetta la nomina dopo l'investitura ed anche un ruolo di proposta formale, sottoposta però alla controfirma del Presidente della Camera (art. 99 comma 1) (per un'analisi complessiva di questo spostamento di funzioni dal Capo dello Stato al Parlamento cfr. P. Lauvaux, *Le parlementarisme*, Paris, 1987, pp. 38-39).

In tutti quei casi, tuttavia, la scelta del Parlamento tende ad essere, di norma, una ratifica degli indirizzi stabiliti in sede elettorale e quindi la riduzione di importanza del ruolo del Capo dello Stato ha di fatto il significato di non inserire ulteriori mediazioni rispetto a quel verdetto. Nel contesto delle proposte della Bicamerale, invece, avendo escluso meccanismi più precisi tendenti ad assicurare governi di legislatura direttamente investiti dal corpo elettorale, il minor rilievo del ruolo del Capo dello Stato che alcune proposte in discussione volevano riproporre anche rispetto al potere di scioglimento, avrebbe potuto tradursi in un peso maggiore delle forze politiche presenti in Parlamento al di fuori di un chiaro mandato degli elettori, spostando quindi il «potere di scioglimento... nelle mani dei partiti» (O. Massari, *Osservazioni al testo provvisorio del comitato «forma di Governo»* in Servizio Commissioni Parlamentari della Camera dei Deputati - Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, *Osservazioni dell'Istituto sulle regioni del Cnr e delle facoltà di Giurisprudenza, Scienze Politiche ed Economia e Commercio sui testi provvisori elaborati dai comitati «forma di Stato» e «forma di Governo»*, Roma, 1993, p. 179. È da notare che la Presidente Jotti in data 25 marzo 1993 aveva inviato una lettera ai presidi di tali facoltà per sollecitare contributi teorici a partire dagli articolati provvisori e che le risposte pervenute fino al 23 novembre 1993 sono state raccolte nel testo citato. La fine anticipata dei lavori della Commissione ha tuttavia impedito che tali contributi potessero avere un rilievo interno molto significativo). La limitazione al potere di scioglimento raccoglie quasi un'unanimità di critiche, è il punto più omogeneamente criticato da parte delle facoltà universitarie, nonostante il consenso di massima sui punti fondamentali dell'articolato relativo alla forma di Governo: si vedano, tra gli altri, anche i pareri di A. Pensavecchio (p. 18), di P. Ciarlo (p. 71), di C. Pinelli (p.

117), di G. Mor (pp. 142-143), di M. Volpi (pp. 154-155), di A. Cariola (p. 184), di A. Spadaro (p. 188), di G. d'Orazio (p. 305).

Il testo provvisorio di articolato, varato dal sottocomitato sulla forma di Governo in data 25 febbraio 1993, veniva presentato dal sen. Maccanico nella seduta del 16 marzo (Verbale, pp. 1301-1306) e prevedeva due ipotesi in merito, l'abrogazione pura e semplice del vigente art. 88 della Costituzione oppure la seguente nuova redazione «Il Presidente della Repubblica può sciogliere le Camere, o anche una sola di esse, d'intesa con i loro Presidenti e con il Presidente della Corte Costituzionale. All'esposizione del sen. Maccanico (Verbale, p. 1289) replicava subito criticamente nella stessa seduta il sen. Miglio (*ivi*, p. 1293).

Si può quindi notare che, come per la riforma del sistema elettorale, le differenze più che in singole proposte spesso apparentemente convergenti o coincidenti (come quella, accolta con largo consenso, dell'incompatibilità tra membro del Parlamento e del Governo che però acquista un vero significato solo nella logica del Governo di legislatura, così come è previsto nella legge 81/1993 sull'elezione diretta del sindaco nel suo art. 25), vertevano su veri e propri approcci di sistema tra loro sostanzialmente alternativi.

3. Le Regioni: nuove competenze e vecchia forma di governo

Analoghe considerazioni sono complessivamente estendibili anche alla forma di governo regionale così com'è stata concepita dalla Bicamerale, ovvero con un modello analogo a quella nazionale (Cancellierato e sfiducia costruttiva), con la possibilità però di adottare modelli diversi attraverso il ricorso all'autonomia statutaria (a maggioranza di due terzi con possibilità di un referendum confermativo su iniziativa di un quinto dei consiglieri regionali o di un ventesimo del corpo elettorale).

Questa via d'uscita, riproposta in modo analogo anche se con contenuti diversi, all'inizio dell'attuale legislatura, è stata però da più parti criticata dal momento che ad una forma di Governo debole per alcune regioni potrebbe così finire per affiancarsi una molto più forte ed efficace per altre. La concreta gestione delle nuove competenze, concepita per assicurare una maggiore solidarietà attraverso un potenziamento delle capacità di autogoverno potrebbe essere già in partenza fonte di ulteriori divari di sviluppo.

Nella Bicamerale, però, in stretta continuità coi lavori della Commissione Affari costituzionali della precedente legislatura (cfr. l'Atto Camera n. 4887), i lavori sono stati concentrati più sulla riscrittura dei rapporti tra Stato e Regioni in termini di rispettive competenze (risol-

ta con l'elencazione tassativa delle materie di competenza statale e con la creazione della nuova categoria delle «leggi organiche» in luogo delle precedenti «leggi cornice») e sull'equilibrio tra autonomia di imposizione e fondo di solidarietà per la tutela delle Regioni economicamente svantaggiate.

Rispetto alle cosiddette «leggi organiche» è però da sottolineare che si tratta di un'innovazione formale dal momento che è stata esclusa la partecipazione delle Regioni alla legislazione nazionale che le concerne attraverso una composizione del Senato di derivazione regionale (in tutto o in parte) che sarebbe, come sottolineato con forza nella relazione finale dell'on. Bassanini, un «classico strumento del regionalismo o del federalismo cooperativo» (Atto Camera n. 3597 – Atto Senato n. 1789, cit., p. 51) e che è però legato al rifiuto della ridefinizione dei rapporti tra le Camere in termini di «bicameralismo ineguale». Si sono curiosamente capovolte le posizioni della Costituente dove i rappresentanti democristiani, soprattutto Mortati, erano stati paladini della differenziazione e i costituenti della sinistra vi si erano opposti. L'art. 55 del Progetto di Costituzione, antecedente del conclusivo 57 aveva in effetti, su spinta dei primi, previsto una composizione mista: due terzi dei senatori eletti a suffragio universale e un terzo con elezione di secondo grado effettuata dai Consigli regionali.

Nel complesso non pare esservi stata consapevolezza sufficiente che l'ipotesi di un trasferimento di competenze era indebolita dal fatto che gli enti a cui attribuirle apparivano nel contempo inefficienti e poco legittimati e che il rafforzamento della forma di Governo nazionale esigeva nel contempo, come necessario bilanciamento, il simultaneo irrobustimento di quelle regionali.

Viceversa, nell'inizio della nuova legislatura, i tempi ristretti che separano dal nuovo turno amministrativo della Primavera 1995 hanno riproposto la priorità di questi aspetti riallacciandosi a quanto emerso nell'indagine conoscitiva della Commissione Bicamerale per le questioni regionali nella X Legislatura. Essa infatti aveva letto il mancato decollo del regionalismo italiano non solo a causa della non chiara delimitazione delle competenze reciproche ma dell'«incrocio tra il Titolo Quinto della Costituzione (che prospetta un modello assemblearistico) e la legge elettorale regionale (di natura proporzionalistica nonché basata sugli effetti devastanti del voto di preferenza e per di più su collegi provinciali, cosa che rende meno agevole il formarsi di una vera classe politica regionale)» (A. Barbera, *Presentazione a Camera dei Deputati, Forma di governo regionale. Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali – settembre 1989/gennaio 1992 – e documentazione allegata*, Roma, 1993, p. VIII). Da tale rinnovata consapevolezza si sono riaffacciate le varie proposte che ipotizzano, contestualmente all'elezione del Consiglio regionale, l'ele-

zione a suffragio universale del Presidente della Giunta dotato di una maggioranza in Consiglio, la nomina degli Assessori da parte del Presidente, l'incompatibilità tra consiglieri e assessori nonché lo scioglimento automatico del Consiglio in caso di sfiducia al Presidente, ovvero un modello analogo a quello varato con la legge sull'elezione diretta del sindaco.

4. Garanzie e «Statuto dell'Opposizione»

Collegato alla forma di Governo nazionale sarebbe stato il vasto argomento delle «garanzie costituzionali» su cui un sottocomitato apposito istituito nel settembre 1992 in parallelo a quelli su sistema elettorale, forma di Governo e forma di Stato aveva cominciato a dare validi spunti (cfr. su tutto l'arco delle questioni il Rapporto alla Commissione plenaria del relatore del Comitato «Garanzie» Sen. Lorenzo Acquarone, 30/10/1992, p. 26 ss. del verbale; tra i «validi spunti» non rientra però il modo con cui nella seduta plenaria del 3 Dicembre 1992 veniva sollevata la proposta della separazione delle carriere tra pubblici ministeri e giudici, unanimemente interpretata come un segnale dei partiti di Governo nei confronti dei PM più «intraprendenti» nelle inchieste di «Tangentopoli»).

Il loro esame era stato posposto nell'ordine dei lavori alla risoluzione dei vari problemi aperti sulla forma di Governo, ma la scelta di concludere anticipatamente i lavori per l'imminente fine della legislatura spiazzava queste intenzioni.

Per completezza occorre anzi dire che proprio il tema delle garanzie è stato utilizzato da parte delle forze della maggioranza parlamentare come uno degli argomenti chiave per opporsi allo scioglimento anticipato della legislatura che si andava profilando dopo l'approvazione delle leggi elettorali. Era anzitutto il sen. Martinazzoli ad usare come argomento per la prosecuzione della legislatura la stessa approvazione della legge costituzionale sulla Bicamerale che le assegnava poteri per sei mesi, ovvero fino al marzo successivo (Verbale, p. 1743); quindi il Vice-Presidente Covatta proponeva per primo nella Commissione il tema della cosiddetta «blindatura» dell'art. 138, ovvero del fatto che il futuro Parlamento eletto col maggioritario avrebbe poteri di modifica costituzionale con garanzie costituzionali pensate in un quadro proporzionalistico, quindi facilmente aggirabili (Verbale, p. 1772): da ciò la richiesta di proseguire la legislatura fino all'approvazione di una modifica costituzionale che rafforzasse la rigidità dell'art. 138, riproposta in seguito con forza in particolare dal Presidente del Gruppo parlamentare dc della Camera, on. G. Bianco, fino a pochi giorni prima dello scioglimento anticipato. Questa vicenda veniva a

capovolgere i termini del dibattito che le medesime forze politiche avevano proposto nei giorni della formazione del settimo Governo Andreotti (Marzo/Aprile 1991), ricostruita puntualmente in C. Fusaro (*La rivoluzione*, cit., p. 114 ss.). Quella crisi si era infatti avvitata su varie ipotesi di semplificazione della procedura di revisione costituzionale dell'art. 138, esattamente il contrario dell'irrigidimento proposto nella fine della X Legislatura. In particolare il Psi aveva chiesto nella Primavera 1991 l'accesso al referendum confermativo finale anche per le proposte che avessero raccolto il consenso del 20% dei parlamentari e non solo di quella risultata maggioritaria (referendum «d'appello»). Il confronto era allora terminato con un nulla di fatto, proseguendo poi sempre senza risultati col cosiddetto «tavolo Martinazzoli», promosso dall'esponente democristiano che in quel Governo ricopriva il ruolo di Ministro per le riforme istituzionali.

Del lavoro della Bicamerale sulle garanzie restavano comunque tracce periferiche in alcuni articoli approvati (127 e 125: controlli di legittimità e di merito sulle leggi regionali e controlli di legittimità sugli atti amministrativi; 130: controllo amministrativo della Corte dei Conti su Province, Comuni e altri enti locali) ma i punti di raccordo con la modifica della forma di Governo erano minimi.

Si trattava in particolare della riscrittura dell'art. 82 che affida il potere di disporre inchieste parlamentari ad un quinto dei componenti di una Camera, dell'articolo 95-bis che dà ad un'analoga minoranza parlamentare il potere di ricorrere alla Corte Costituzionale nel caso di violazione della riserva di legge o delle norme di principio dentro le quali il Governo esercita la potestà regolamentare, dell'articolo 77 che delimita le materie che possono formare oggetto di decreti-legge e che impedisce la reiterazione di disposizioni di decreti non convertiti.

Ancora poco per poter parlare di un vero e proprio «Statuto dell'opposizione» di fronte ai maggiori poteri del Governo che in una democrazia non più proporzionalistica finiscono inevitabilmente per riverberarsi anche sui regolamenti parlamentari facendo sempre più del Governo il comitato direttivo della maggioranza.

Tale «Statuto», secondo le elaborazioni più compiute in materia (tra cui quella di A. Barbera sul n. 3/94), potrebbe comprendere una generale elevazione dei quorum per l'elezione degli organi che svolgono funzioni di garanzia in modo da sottrarli alla semplice designazione di una maggioranza parlamentare resa tale dai nuovi meccanismi elettorali (Presidente della Repubblica, membri del Csm e della Corte Costituzionale di derivazione parlamentare, autorità amministrative indipendenti, ecc.).

Si ipotizza poi anche l'introduzione del ricorso preventivo alla Corte Costituzionale su iniziativa di minoranze significative, che nel caso francese, dove è stata introdotta dal 1974, ha svolto una funzione

molto positiva. Ha limitato effettivamente i rischi di arbitrio delle maggioranze, rendendo accettate da tutti le alternanze al Governo in un sistema che non le aveva conosciute in precedenza. Un altro tipo di garanzia, da realizzare con una modifica dell'istituto del referendum, può essere ipotizzata per contropoteri di tipo diverso, per movimenti di opinione che un sistema maggioritario a differenza di quello proporzionale non tende a parlamentarizzare.

5. Conclusione: la Bicamerale, quasi un motorino di avviamento

La Commissione Bozzi si era fermata perché aveva presagito le nuove urgenze ma l'accumulazione di cultura politica delle organizzazioni di partito era ancora lenta a recepirle: nella composizione era stato dato grande spazio agli esperti senza grande potere nei partiti, ma al momento delle decisioni i dirigenti di partito, alcuni più di altri, non avevano osato recepire le indicazioni più innovative.

La Commissione De Mita-Jotti era partita con una composizione di tipo opposto, con un impegno diretto dei leaders di partito (per questa comparazione cfr. V. Lippolis, A. Speciale, *Le riforme istituzionali*, cit., p. 47): proprio per questo doveva poi subire lo svuotamento del proprio ruolo dovuto a Tangentopoli (si pensi alla grande quantità di commissari sostituiti) e soprattutto allo scioglimento anticipato della legislatura dopo neanche due anni di vita.

La catena di dimissioni per fatti legati a Tangentopoli cominciava il 9 ottobre '92 con l'on. C. Vizzini, segretario del Psdi (sostituito dal suo successore on. E. Ferri il 14 ottobre), proseguiva con quelle da Presidente dell'on. C. De Mita il 2 marzo '93 a causa di un avviso di garanzia per il fratello (subentrava l'on. N. Jotti il 10 marzo), quindi con quelle dell'on. A. Forlani l'8 marzo (sostituito dall'on. G. Bianco il giorno seguente), di P. Cirino Pomicino il 17 marzo (gli succede l'on. A. Biasutti il 31 marzo), del sen. A. Gava il 29 marzo (subentra il sen. L. Saporito il 7 aprile), dell'on. S. Mattarella da Vice-Presidente il 6 agosto (gli subentra l'on. P. Soddu il 23 settembre), dell'on. N. Capria il 7 agosto (gli subentrava G. Amato il giorno seguente).

Se ad esse si aggiungono le altre sostituzioni di membri per cause diverse (F. Marini con M. Segni tra il 3 e il 4 novembre 1992, G. Fini con D. Nania tra il 19 e il 22 gennaio '93, V. Binetti con E. Tarabini l'11 maggio '93, G. Giugni con E. Castiglione e A. Maccanico con G. Covi il 14 maggio, A. Patuelli con V. Zanone il 27 maggio) e la sostituzione del Vice-Presidente A. Barbera con S. Mattarella nel marzo-aprile '93 come bilanciamento per il cambio di Presidenza, rispetto alla composizione originaria risultano cambiati 11 componenti su 60, peraltro tra i più attivi della Commissione, oltre al cambiamento del

Presidente e di due Vice-Presidenti e al venir meno dell'impegno di altri commissari inquisiti che tuttavia non si sono dimessi vista la fase calante dell'attività della Commissione.

Al di là delle differenze iniziali l'esito è stato simile: un forum aperto, con alcune punte di capacità propositiva e, dove non si è riusciti a fare proposte adeguate, si sono in ogni caso accumulate idee utili.

In entrambi i contesti appare più fondato parlare quindi di bilancio in chiaroscuro e non di fallimento in termini semplicisticamente liquidatori (per un analogo e meditato giudizio sulla Commissione Bozzi a qualche anno di distanza, cfr. P. Armaroli, *L'introvabile governabilità*, cit. p. 191 ss. Nello stesso senso cfr. anche A. Barbera, *Un referendum propositivo o una nuova Commissione Bozzi?* in «Il Mulino» n. 3/1990, poi riproposto col titolo *Una retrospettiva sulla Commissione Bozzi e il nuovo percorso delle riforme: tra plebiscitarismo e riforme*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Bozzi*, Padova, 1992, p. 1 ss. Come Barbera dimostra dettagliatamente quanto si è riuscito a fare negli anni seguenti ha tratto impulso dai suoi lavori. Quella prima esperienza si svolgeva però senza la spada di Damocle dei referendum abrogativi in materia elettorale e con una minore attenzione dell'opinione pubblica.

Per riflettere sulla complessità della transizione, dobbiamo comunque tener presente che «negli ultimi settanta anni nessun ordinamento politico-costituzionale di democrazia pluralista aveva mutato il proprio meccanismo elettorale nazionale (se si esclude il peculiare caso della V Repubblica francese) da speculare in selettivo prima del 1993 italiano» (F. Lanchester, *L'innovazione istituzionale e il mutamento di regime: spunti comparatistici*, Relazione al Convegno dell'Università di Roma «La Sapienza» *La legislazione degli stati dell'Europa Centro-orientale*, 27 e 28/1/1994, testo dattiloscritto, p. 10).

Come scriveva Duverger nel 1964 rispetto alla Francia «non ci si libera niente affatto facilmente di centosettant'anni di centrismo» (M. Duverger, *L'éternel marais. Essai sur le centrisme français* in «Revue Française de Science Politique» n. 1/1964, p. 45), ovvero da quella tradizione di governo che col taglio degli estremi, attraverso il «marais», la palude, conduceva «il governo dei centri (centro-sinistra e centro-destra-NdA) nell'immobilismo» (*ivi*, p. 51).

Tenendo fermo questo sguardo prospettico si può affermare che la Bicamerale non è stata un punto di forza per l'accelerazione della transizione, ma ciò nonostante non si può dire che sia stata un freno. Non avrebbe comunque potuto esserlo. A posteriori, senza voler forzare eccessivamente tali parallelismi, finisce con l'apparirci quasi come un utilissimo motorino di avviamento che, azionato per condurre ad una certa destinazione, una volta messo in funzione consente di anda-

re altrove, sulla base della maggiore consapevolezza acquisita e delle spinte reali dello Stato-comunità.

D'altronde, come ricorda J. Rivero su «Pouvoirs» n. 8/1984 «Le istituzioni, a differenza dei satelliti, raramente rimangono sull'orbita in cui il loro creatore aveva voluto piazzarle. Sfuggono alla volontà del Costituente o del Legislatore che aveva dato loro vita».

[Stefano Ceccanti]

Presentazione

La relazione che si pubblica di seguito costituisce il rapporto conclusivo del lavoro di un comitato di studio formato, su proposta del Ministro per le Riforme Istituzionali Giovanni De Michelis, dal Presidente del Consiglio Dino Scalfari nell'art. 29 della legge 23 agosto 1988 n. 405.

Tale comitato ha ricevuto l'incarico di «studiare e di elaborare proposte di riforma della legislazione riguardanti l'elezione dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario». La legislazione di riferimento con la quale era stata risalente al 1964.

L'attività svolta dal comitato di studio sulla riforma della elezione ha favorito l'approvazione di una nuova legge in materia di elezioni regionali e le valutazioni che il Governo ha fatto in merito ai pareri elaborati dal comitato, hanno consentito, in base alle indicazioni parlamentari, di elaborare un progetto di legge che inter-parlamentare, attraverso un ipotesi di modifica del costituzionale, non può essere.

La riforma, come si è visto, è stata elaborata in un clima di collaborazione e di dialogo tra i diversi organi costituzionali. In particolare, la riforma ha permesso che, in un modo che è stato completo, si siano potuti confrontare le proposte e le osservazioni necessarie alla riforma della elezione della legge elettorale regionale, con l'obiettivo di raggiungere un accordo «singolo istituzionale».

Al di là delle valutazioni di merito sulla legge elettorale regionale, è stata la realizzazione di una riforma tanto complessa. Ciò ha permesso di discutere, nel dibattito politico, tra i diversi organi costituzionali, la riforma della elezione dei consigli regionali e quello nazionale.

Il comitato era composto, in rappresentanza del Parlamento, dal Presidente del Consiglio, dal Ministro per le Riforme Istituzionali e dal Capo di Gabinetto del Parlamento, e da esperti di diritto costituzionale e gli affari regionali.

Tale espressione è stata utilizzata per indicare l'incorporazione di una riforma elettorale, attuata nel 1985, i referendum del 1992, e la riforma della elezione dei consigli regionali, comunali e provinciali.