

## IL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 2006 E LA STORIA INFINITA (E INCOMPIUTA) DELLE RIFORME COSTITUZIONALI IN ITALIA

Marco OLIVETTI\*

**RESUMEN:** El trabajo nos adentra de una manera cronológica en las diversas discusiones que se generan en torno a la Constitución italiana y sus reformas en materia del sistema bicameral y reparto de competencias legislativas en el estado o las regiones. Proporciona, además, las diversas posturas de los actores políticos en Italia. El autor también nos ubica en el contexto temporal de Italia y expone los diversos factores de orden político, económico y social de los detonantes que empujan a cada reforma y las circunstancias sociales y políticas que conllevan a los grupos partidistas y masa crítica a oponerse a las reformas o intentar una nueva reforma que beneficie a cada grupo.

**Palabras clave:** reforma constitucional, actores políticos, regiones, estados.

**ABSTRACT:** *The work enters to us in a chronological way in the diverse discussions generated around the Italian constitution and its reforms regarding the bicameral system and distribution of legislative competitions in a State or Regions . In addition, the article provides diverse positions of the political actors in Italy, placing us in a temporary context of Italy and expose the diverse detonating factors of social, political and economic nature that push each reform and the circumstances that entail political parties and critical mass to be against new reforms or to make reforms benefit each group.*

**Descriptors:** *reforms, political parties, state, regions, Constitution.*

\* Professore ordinario di Diritto costituzionale nella Facoltà di Giurirprudenza dell'Università di Foggia e professore invitato di Diritto costituzionale comparato nella Facoltà di Scienze Sociali della Pontificia Università San Tommaso di Roma.

Fecha de recepción: 24 de agosto de 2006.

Fecha de dictamen: 3 de septiembre de 2007.

## I. PREMESSA

Il 25 e 26 giugno 2006 si è tenuto in Italia il secondo *referendum* costituzionale nella storia della Repubblica.<sup>1</sup> Il corpo elettorale era chiamato ad esprimere un giudizio sulla riforma costituzionale approvata nel 2005 dal Parlamento, che avrebbe modificato 53 degli 80 articoli di cui si compone la parte organizzativa della Carta costituzionale del 1947. Si trattava di una riforma ampia ed incisiva, che aveva ad oggetto —in particolare— la forma di governo, il sistema bicamerale e il riparto di competenze legislative fra lo Stato e le Regioni.<sup>2</sup> Il giudizio del corpo elettorale è stato chiaro: con la partecipazione al voto del 53,6 per cento degli aventi di-

<sup>1</sup> Il *referendum* costituzionale è una procedura di decisione popolare diretta prevista dall'articolo 138 della Costituzione come fase eventuale del procedimento di revisione della Costituzione. Esso può essere richiesto qualora una legge di revisione della Costituzione sia approvata dalle due Camere (nella seconda delle due deliberazioni che ciascuna di esse deve adottare per perfezionare l'esame parlamentare della legge di revisione) con una maggioranza che, pur essendo superiore alla soglia minima richiesta della maggioranza assoluta, è inferiore ai due terzi dei membri delle due Camere. Il *referendum* può essere richiesto —entro tre mesi dalla pubblicazione notiziale della delibera di revisione costituzionale sulla *Gazzetta Ufficiale*— da 500.000 elettori, da cinque Consigli regionali o da un quinto dei membri di una delle Camere. La funzione di queste regole procedurali è consentire di sollecitare il voto popolare a soggetti che siano contrari ad una legge di revisione approvata dal Parlamento con un consenso ritenuto insufficiente alla perfezione del procedimento di revisione. Per la validità del *referendum* non è richiesto alcun *quorum* di partecipazione. La legge di revisione costituzionale può essere promulgata solo se è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Sul *referendum* costituzionale v. Mazzoni Honorati, M. L., *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982; Carnevale, P., "Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del *referendum* sul Titolo V della Costituzione", *Quaderni costituzionali*, 2003, n. 3, pp. 551-576; Cane-pa, A., "Referendum costituzionale e *quorum* di partecipazione", *Quaderni Costituzionali*, 2001, n. 2, 289-312; Ferri, G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001; Busia, G., "Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un 'cammino carsico' di oltre cinquant'anni", *Nomos*, 2/2003, 27-114; Groppi, T., "Commento all'art. 138", in Bifulco, R. et al. (eds.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. III.

Prima del 25 e 26 giugno 2006, il referendum costituzionale era stato applicato una sola volta, il 7 ottobre 2001 sulla riforma del titolo V della parte II della Costituzione (disciplinante il sistema regionale: *cfr. infra* par. IV.7). In quella occasione il corpo elettorale aveva approvato la riforma.

<sup>2</sup> La riforma disciplinava altresì la Corte costituzionale (modificando le regole sulla elezione dei giudici e prevedendo il ricorso degli enti locali alla Corte), ridefiniva (limitando-

ritto, il 61,7 per cento dei votanti ha respinto la riforma costituzionale, confermando pertanto in vigore la Costituzione del 1947.

Il *referendum* costituzionale del 2006 ha certamente chiuso una tappa importante del lungo dibattito sulle riforme costituzionali, in corso in Italia da oltre 20 anni, ma non ha posto fine al dibattito stesso. Scopo di questo saggio è illustrare i contenuti del progetto di revisione costituzionale del 2005, collocandoli nel contesto di tale dibattito e dare altresì conto delle prospettive delle riforme all'indomani del *referendum*.

## II. LA RIFORMA COSTITUZIONALE NELLE DEMOCRAZIE LIBERALI EUROPEE (CENNI)

Nelle democrazie liberali contemporanee le Costituzioni sono, per così dire, un cantiere sempre aperto. Non pare azzardato parafrasare un detto relativo alla Chiesa cattolica, secondo cui “*Ecclesia semper reformanda*”. In effetti, se tale detto sintetizza l'opinione secondo cui la Chiesa, fatta di uomini e di strutture da essi create, è fisiologicamente inadatta a raggiungere la missione divina che le è affidata —e quindi sempre da riformare—, in una democrazia liberale si può forse affermare che “*Constitutio semper reformanda*”, in quanto la Carta costituzionale incorpora da un lato i principi fondamentali di una comunità politica eretta a Stato e dall'altro individua gli strumenti organizzativi per la formazione della volontà statale.

In una Repubblica democratica una Costituzione deve coniugare due grandi aspirazioni: l'ideale dell'autogoverno popolare e quello della definizione di principi di giustizia regolanti la vita della società. E' evidente allora che la ricerca delle soluzioni organizzative idonee a raggiungere tali obiettivi è un compito sempre aperto e continuamente rinnovantesi.

In Europa, questa fatica continua attorno alle Costituzioni è testimoniata dalla frequenza delle riforme costituzionali, pur in contesti in cui esiste un buon grado di stabilità costituzionale (vale a dire in contesti in

li) i poteri del presidente della Repubblica (e modificava altresì le regole per la sua elezione) e conteneva alcune disposizioni relative al Consiglio superiore della Magistratura, alle autorità amministrative indipendenti e alla procedura di revisione costituzionale.

cui non è in discussione la “forma di Stato” complessiva).<sup>3</sup> Senza tenere conto delle riforme costituzionali che danno vita a nuove Costituzioni —generando regimi politici nettamente diversi da quelli precedenti (com’è accaduto in Germania, Italia e Francia all’indomani della II guerra mondiale, in Grecia, Portogallo e Spagna dopo la caduta dei regimi fascisti alla metà degli anni settanta e nell’Europa centro-orientale a seguito dell’implosione dei regimi comunisti nel 1989-1991)— che pongono evidentemente problemi diversi da quelli che qui si stanno evocando, si registrano negli ultimi decenni in Europa due grandi tipi di riforme costituzionali:

a) da un lato le *revisioni totali* finalizzate soprattutto ad adeguare e modernizzare un testo invecchiato e divenuto illeggibile (ad es. le revisioni realizzate in Svezia nel 1974,<sup>4</sup> in Olanda nel 1983,<sup>5</sup> in Belgio nel 1993,<sup>6</sup> in Svizzera nel 1999,<sup>7</sup> in Finlandia nel 2000,<sup>8</sup> in Grecia nel 1986 e nel 2001,<sup>9</sup> e il processo avviato in Austria nel 2002), ma con un contenuto innovativo ridotto o politicamente non controverso;

b) dall’altro le *revisioni “puntuali”* della Costituzione, finalizzate a modificare —anche con innovazioni profonde— specifici istituti o settori di una Carta costituzionale (ad es. le revisioni che hanno trasformato il

<sup>3</sup> Intendo qui la forma di Stato come l’insieme dei principi regolanti il rapporto governanti/governati.

<sup>4</sup> Cfr. Olivetti, M., “La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato”, *Studi in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, vol. II, pp. 943 e ss.

<sup>5</sup> Cfr. Breillat, D., “Remarques sur la nouvelle Constitution néerlandaise”, *Revue de droit public*, 1983, n. 5, pp. 1169 e ss.

<sup>6</sup> Cfr. Delperée, F., “La nouvelle Constitution belge”, *Revue française de droit constitutionnel*, n. 17, 1994, pp. 3 e ss.

<sup>7</sup> Cfr. Rhinow, R., *Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, 2000, pp. 1 e ss.

<sup>8</sup> Cfr. Jyränki, A., “Die neue Verfassung Finnlands”, *Zeitschrift für öffentliches Recht*, 2001, pp. 113 e ss.; Larssen, C. e Marique, Y., “Evolution de la fonction présidentielle en Finlande: de la forme de Gouvernement (1919) à la Constitution coordonnée (2000)”, *Revue de droit public*, 2001, n. 5, pp. 1381 e ss.

<sup>9</sup> Cfr. Perifanaki Rotolo, V., *L’evoluzione della forma di governo in Grecia 1975-1986*, Padova, Cedam, 1989; cfr. Filos, A., “Die neue griechische Verfassung”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2006, pp. 993 e ss.; Bernardini, B., “La revisione costituzionale in Grecia”, *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, n. 4, pp. 1687 e ss.

Belgio da Stato unitario in Stato federale dal 1968 al 2001; le varie successive riforme del federalismo tedesco, in particolare quella del 2006; le cinque riforme della Costituzione portoghese del 1976; le varie riforme della Costituzione francese del 1958, fra le quali quella che nel 2000 ha ridotto il mandato presidenziale da 7 a 5 anni e molte altre ancora).<sup>10</sup>

Entrambe queste forme di revisione costituzionale sono modalità per adeguare una Costituzione al decorso del tempo, lasciando inalterata la forma complessiva dello Stato.<sup>11</sup> Si tratta di forme di “manutenzione costituzionale” volte a rendere la Costituzione capace di rispondere alle sfide poste dai cambiamenti della società o ad esigenze di articolare in maniera nuova il processo decisionale politico.

### III. SPECIFICITÀ DEL DIBATTITO ITALIANO SULLE RIFORME COSTITUZIONALI

Il dibattito italiano sulle riforme costituzionali —in corso dall’inizio degli anni ottanta del novecento— ha caratteristiche che per molti aspetti lo differenziano da entrambi i tipi di revisione costituzionale ora menzionati.

Esso si caratterizza, infatti, come un dibattito sulla “grande riforma” della Costituzione, ovvero su un cambiamento costituzionale ben più incisivo di una semplice “manutenzione” (sia quest’ultima finalizzata a rendere organico e leggibile il testo, sia a realizzare una importante riforma di settore).

Al tempo stesso gli aspiranti riformatori costituzionali non hanno come obiettivo quello di creare una nuova “forma di Stato”, come è accaduto nei casi di “passaggio di regime” sopra evocati. L’ambiguità dei progetti italiani di “grande riforma costituzionale” si percepisce appieno proprio evidenziando questa sua singolarità nella storia costituzionale europea del II dopoguerra, nel contesto della quale essa trova un punto di

<sup>10</sup> Su tale riforma si v. Vázquez Alfaro, J. L., “El referéndum del quinquenio en Francia”, *Cuestiones Constitucionales*, n. 5, julio-dic. 2001, pp. 305 e ss.

<sup>11</sup> Naturalmente, una serie di successive riforme costituzionali può condurre ad alterare la forma dello Stato, anche se questa non è di per sé mutata con una singola specifica revisione. Tuttavia nei casi indicati nel testo non è mai stata in discussione la forma liberal-democratica dello Stato, che era presente tanto prima che dopo le revisioni ivi citate. Non solo: in nessuno dei casi citati è stata sensibilmente alterata la forma di governo.

riferimento davvero comparabile solo nella revisione costituzionale realizzata in Francia nel 1958, col passaggio dalla IV alla V Repubblica. Il progetto di riforma costituzionale respinto dal *referendum* del 2006 riproduceva chiaramente queste ambiguità.

#### IV. BREVE STORIA DEL DIBATTITO SULLE RIFORME COSTITUZIONALI IN ITALIA

L'origine del dibattito sulle riforme costituzionali in Italia ha una collocazione temporale ben precisa. Essa va situata fra la fine degli anni settanta e l'inizio degli anni ottanta del secolo scorso. Anche l'oggetto del dibattito era all'inizio ben chiaro: si trattava, infatti, delle regole sul funzionamento del sistema politico-istituzionale (la forma di governo). Questo passaggio storico registrava così un mutamento nel discorso sulla Costituzione,<sup>12</sup> che sino a quel momento era stata considerata come una legge fondamentale "da attuare" per realizzarne compiutamente le virtua-

<sup>12</sup> La storia costituzionale italiana può essere periodizzata attorno ad alcuni eventi di particolare rilievo. Come per molti altri Stati europei, gli anni successivi alla Rivoluzione francese segnarono il passaggio dal costituzionalismo pre-moderno (che si era fra l'altro manifestato nelle esperienze dei Comuni e delle Repubbliche) a quello moderno, caratterizzato da Costituzioni scritte volte a regolare la divisione dei poteri e la dichiarazione dei diritti. Le numerose Costituzioni approvate fra il 1797 e il 1814 ebbero però breve durata, così come i documenti approvati in alcuni Stati italiani nel periodo della "restaurazione" (1814-1848) ovvero dell'egemonia austriaca sulla penisola italiana.

Il 1848 fu caratterizzato dalla adozione di ben quattro Costituzioni nel Granducato di Toscana, nel Regno delle due Sicilie, nello Stato della Chiesa e nel Regno di Sardegna (tale Stato, com'è noto, aveva come centro il Piemonte e la città di Torino come capitale), ma solo quest'ultima —lo Statuto albertino, dal nome di Carlo Alberto, il sovrano che lo concesse— ebbe vita duratura. Dopo il 1861 (anno della proclamazione del Regno d'Italia) lo Statuto albertino divenne la prima Costituzione dell'Italia unita e rimase in vigore fino al 1946, sia pure attraverso profonde modifiche (che specialmente con l'avvento del regime fascista nel 1922 la svuotarono di significato).

Dopo la caduta del fascismo (25 luglio 1943) ebbe inizio un periodo costituzionale provvisorio, che culminò nella elaborazione di una nuova Costituzione da parte dell'Assemblea costituente. Quest'ultima, eletta il 2 giugno 1946, approvò la nuova Costituzione il 22 dicembre 1947. La Costituzione fu promulgata 5 giorni dopo ed entrò in vigore il 1o. gennaio 1948.

La storia costituzionale italiana del dopoguerra può a sua volta essere divisa in cinque fasi:

lità e che da allora iniziò ad essere guardata sempre più come bisognosa di interventi riformatori, la cui ampiezza si sarebbe progressivamente allargata.

### 1. *La forma di governo nella Costituzione del 1947*

Le ragioni dell'insoddisfazione per il funzionamento della forma di governo italiana vanno ricondotte in parte a fattori normativi (il testo costituzionale e la legislazione elettorale), in parte a fattori politici (la conformazione del sistema dei partiti e una serie di prassi politiche).

L'opzione in favore della forma di governo parlamentare era stata compiuta in Assemblea costituente sulla base di un documento di

a) Il c.d. congelamento della Costituzione (1948-1953), con regime parlamentare "all'inglese" e rinvio dell'attuazione delle disposizioni costituzionali innovative.

b) Il disgelo costituzionale (1953-1979), l'attuazione sia della "Costituzione dei diritti", superando gradualmente la legislazione fascista, sia della "Costituzione dei poteri", con l'istituzione della Corte costituzionale, del Consiglio superiore della Magistratura, delle Regioni e l'adozione della legge di attuazione del *referendum*.

c) Il lungo dibattito senza esiti sulla democrazia bloccata e sulla riforma costituzionale (1979-1992).

d) La grande crisi costituzionale del 1992-1996 (durante la quale viene modificata la legge elettorale e il sistema politico formatosi alla fine della II guerra mondiale viene rapidamente sostituito da un sistema politico del tutto nuovo).

e) La democrazia maggioritaria e bipolare (dal 1996) e il perdurante — e sempre più ampio — dibattito sulle riforme (v. oltre nel testo).

Nella storia costituzionale italiana del secondo dopoguerra, pertanto, si ravvisano due momenti di netta cesura: gli anni fra il 1979 e il 1982, durante i quali inizia il dibattito sulla riforma della Costituzione e si indebolisce la forza evocativa dell'attuazione della Costituzione; gli anni fra il 1992 ed il 1994 che vedono la crisi del sistema dei partiti da cui la Costituzione del 1947 era nata e la nascita di un nuovo sistema dei partiti, che si accompagna ad una nuova legge elettorale e la conseguente radicalizzazione del dibattito sulla riforma.

Sulla storia costituzionale anteriore al 1948 v. Ghisalberti, C., *Storia costituzionale d'Italia 1848-1948*, Bari, Laterza, 1974, e Allegretti, U., *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, 1989; sul periodo repubblicano v. Bonini, F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1848-1992)*, Roma, La nuova Italia scientifica, 1993 (e ora II ed., Roma, Carocci, 2007); Bifulco, R. *et al.*, *Postfazione al Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2007, pp. 2819 e ss.).

indirizzo (il c.d. “ordine del giorno Perassi”)<sup>13</sup> che aveva giudicato non adatti alla situazione italiana né il regime presidenziale, né quello direttoriale ed aveva preferito ad essi la forma di governo parlamentare (già sperimentata in Italia prima dell’avvento del fascismo), ma con l’impegno ad evitare le “degenerazioni del parlamentarismo”. Il testo costituzionale, nel regolare i rapporti fra Parlamento e governo, aveva tradotto questa opzione mediante una “razionalizzazione debole”<sup>14</sup> del rapporto di fiducia, capace di assicurare solo una protezione molto limitata del governo dalle oscillazioni degli equilibri parlamentari. Secondo la Costituzione italiana, il governo è nominato dal presidente della Repubblica (articolo 92) e entro dieci giorni dalla sua formazione deve ottenere la fiducia iniziale delle due Camere per entrare nella pienezza delle sue funzioni (articolo 94, 1o. co.); il governo è quindi legittimato a restare in carica sino a quando una mozione motivata di sfiducia —presentata da un decimo dei componenti di una delle due Camere, votata per appello nominale ed approvata a maggioranza semplice— non lo costringe alle dimissioni (articolo 94, 5o. co.).

La Costituzione non prevede ostacoli all’apertura delle crisi di governo del tipo di quelle delineate nella quasi coeva Costituzione tedesca (in particolare la mozione di sfiducia costruttiva, che consente l’approvazione di una mozione di sfiducia solo se essa individua anche il nome del Cancelliere che è chiamato a sostituire quello sfiduciato)<sup>15</sup> e non fornisce al governo alcuno strumento di indirizzo e guida dell’azione legislativa delle due Camere.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> L’ordine del giorno Perassi fu approvato dalla II Sottocommissione per la Costituzione dell’Assemblea costituente il 5 settembre 1946.

<sup>14</sup> Il concetto di razionalizzazione della forma di governo parlamentare ha la sua origine in Mirkiné Guétzevich, B., “La rationalisation du pouvoir”, *Revue de Droit Public*, 1928, pp. 5 e ss.

<sup>15</sup> Si v. l’articolo 67 della Legge fondamentale di Bonn.

<sup>16</sup> Per un esempio di questi strumenti si v. gli articoli 44 e 49 della Costituzione della V Repubblica francese del 1958. Al riguardo *cf.* Pegoraro, L., *Il governo in Parlamento. L’esperienza della V Repubblica francese*, Padova, Cedam, 1983.



Il quadro costituzionale è completato dalla legislazione elettorale, che nell'immediato dopoguerra era ispirata ad una forma quasi pura di sistema proporzionale, specie alla Camera dei deputati.<sup>17</sup>

## 2. Caratteri del sistema politico italiano dal 1947 al 1992

Questo insieme di regole era fatto apposta per valorizzare al massimo il ruolo dei soggetti che avevano voluto la Costituzione del 1947: i partiti politici, i quali erano i “signori” sia delle procedure di formazione delle camere, sia della formazione del governo e della permanenza di quest'ultimo in carica.<sup>18</sup> E il sistema dei partiti italiano era caratterizzato da un lato dalla molteplicità delle formazioni politiche presenti in Parlamento (in media circa una decina: di qui la definizione di “multipartitismo estremo”)<sup>19</sup> e dall'altro dalla presenza —all'interno di tale sistema— di due forze politiche maggiori, egemoni rispettivamente sul governo e sull'opposizione: la Democrazia cristiana e il Partito Comunista (c.d. “bipartitismo imperfetto”).<sup>20</sup> Le condizioni della politica internazionale dell'età della guerra fredda dettavano una regola ferrea, anche se ovviamente non scritta: l'impossibilità dell'accesso al governo del Partito comunista (c.d. “*conventio ad excludendum*”)<sup>21</sup> e quindi dell'alternanza al governo fra i due principali partiti, con la conseguenza che la Democrazia

17 Per la Camera dei deputati il sistema elettorale era proporzionale con distribuzione dei seggi in circoscrizioni relativamente grandi (in tutto 26, coincidenti con le Regioni o, nelle Regioni più grandi, con una pluralità di province) e con recupero nazionale. Il sistema elettorale per il Senato era basato su collegi uninominali, ma il seggio veniva attribuito nel singolo collegio solo se un candidato avesse ottenuto almeno il 65 per cento dei voti; negli altri casi i seggi erano assegnati in ragione proporzionale su base regionale.

18 E' dunque estremamente efficace il titolo del saggio di Scoppola, P., *La Repubblica dei partiti*, II ed., Bologna, Il Mulino, 1996.

19 Elia, L., “Governo (forme di)”, *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè, 1970, vol. XIX.

20 Galli, G., *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1966.

21 Per descrivere la regola non scritta e di carattere politico secondo cui il Partito comunista non poteva essere ammesso nell'area di governo si utilizzava l'espressione di Leopoldo Elia: “*conventio ad excludendum*” (cfr. Elia, L., “Governo (forme di)”, *cit.*, nota 19).

cristiana era “condannata” a governare e il Partito comunista a guidare l’opposizione.<sup>22</sup>

La combinazione dei due fattori ora ricordati (multipartitismo estremo, per cui nessun partito aveva la forza parlamentare per governare da solo, e bipartitismo imperfetto, per cui all’interno della pluralità dei partiti due godevano di consensi molto più ampi degli altri<sup>23</sup> e fra essi erano chiari *ex ante* i ruoli di forza egemone sul governo e sull’opposizione) aveva prodotto un sistema politico-istituzionale caratterizzato al tempo stesso da una grande instabilità di superficie (i governi duravano in media 10 mesi —furono 45 dal 1948 al 1992— ed i presidenti del Consiglio dei Ministri cambiavano con notevole frequenza: furono ben 18 nello stesso periodo),<sup>24</sup> e da una notevole stabilità strutturale: per 45 anni lo stesso partito (la Democrazia cristiana) aveva costituito la forza egemone sul governo,<sup>25</sup> mentre un’altro Partito (il Partito Comunista) aveva egemonizzato l’opposizione.

Ancor più grave dell’instabilità era poi la scarsa efficienza del processo decisionale:<sup>26</sup> l’assenza di procedure di guida della decisione parla-

22 Il fatto che il *Partito Comunista* fosse la principale forza di opposizione conformava profondamente le dinamiche del sistema politico italiano e il rendimento delle norme costituzionali sulla forma di governo. Per descrivere queste peculiarità si utilizzava l’espressione “fattore K” (che si deve a Ronchey, A., *La sinistra e il fattore K*, in *Corriere della Sera*, 30 marzo 1979 e *id.*, *Chi vincerà in Italia?*, II ed., Milano, Rizzoli, 1983, pp. 99 e ss.).

23 Si trattava, ovviamente, della *Democrazia cristiana* e del Partito comunista. Il massimo di concentrazione dei voti su questi due partiti fu raggiunto nel 1976, quando la Democrazia cristiana ottenne il 38 per cento dei voti e il Partito comunista il 34.

24 Molti di essi esercitarono più volte la carica: ad es. Alcide De Gasperi guidò 8 governi dal 1945 al 1953 (4 di essi dopo l’entrata in vigore della Costituzione), Giulio Andreotti 7 governi (in diverse fasi: 1972-1973, 1976-1979 e 1989-1992), Amintore Fanfani 6 governi (1954, 1958-1959, 1960-1963, 1982-1983 e 1987), Aldo Moro (1963-1968 e 1974-1976) e Mariano Rumor 5 (1968-1970 e 1973-1974).

25 Fino al 1994 tutti i governi furono composti in maggioranza da ministri democratico-cristiani. Tutti i presidenti del Consiglio dal 1945 al 1994 erano membri della Democrazia cristiana, salvo Giovanni Spadolini (1981-1982), Bettino Craxi (1983-1987), Giuliano Amato (1992-93) e Carlo Azeglio Ciampi (1993-1994).

26 È emblematico il titolo di un volume degli anni settanta: Di Palma, G., *Surviving without Governing. The italian parties in Parliament*, Berkeley, University of California Press, 1977, tr. it. *Sopravvivere senza governare. I partiti nel parlamento italiano*, Bologna, Il Mulino, 1978.

mentare in mano al governo (con la sola eccezione della questione di fiducia,<sup>27</sup> affermatasi in via consuetudinaria), i sistemi di votazione parlamentare (impernati sino al 1988 sul voto segreto, che rendeva quasi impossibile ai gruppi dirigenti dei partiti controllare il voto dei parlamentari ad essi aderenti), il bicameralismo paritario (che richiede tuttora l'approvazione di ogni legge in entrambe le Camere) e la frammentazione interna al principale partito politico (la Democrazia cristiana era divisa in "correnti" in competizione fra loro) attribuivano quasi un potere di veto al principale partito di opposizione.

L'impossibilità dell'alternanza al governo, infine, aveva indebolito la responsabilità politica: quest'ultima si manifestava certo attraverso le crisi di governo e la sostituzione dei ministri e dei presidenti del Consiglio, ma non poteva mai assumere la forma —tipica delle democrazie dell'alternanza— di sanzione del corpo elettorale nei confronti del partito o della coalizione di partiti di governo (ancora negli anni ottanta l'Italia veniva accomunata al Messico e al Giappone come caso di "democrazia bloccata"). Le elezioni servivano essenzialmente a distribuire le quote di potere politico fra i vari partiti, che poi erano liberi di ricercare le combinazioni possibili, mediante accordi fra loro: ne risultava, fra l'altro, un *deficit* di legittimazione democratica delle coalizioni di governo. Queste ultime, infatti, non erano note agli elettori prima del voto (era ben nota solo la già ricordata impossibilità dell'alternanza), né erano il prodotto immediatamente percepibile delle elezioni legislative.<sup>28</sup>

Alle dinamiche della democrazia bloccata, alcuni *leaders* politici democristiani avevano tentato inizialmente di reagire mediante un progetto politico di progressivo allargamento della maggioranza parlamentare, al fine di includere in essa tutte le forze politiche di rilievo maggiore, "acculturandole" alla democrazia. Autore di questo progetto era Aldo Moro (1916-1978), fautore dapprima dell'inclusione nella maggioranza del Partito socialista e poi dello stesso Partito Comunista. Sbloccare la democrazia voleva dire, per questo progetto politico, condurre al governo le forze della sinistra in qualità di alleati subordinati della Democrazia

<sup>27</sup> Su tale istituto si v. Olivetti, M., *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996.

<sup>28</sup> Si può in effetti affermare che, salvo che nel 1948, il governo (coalizione di governo, programma e *leader*) non è mai stato —fino al 1994— immediata espressione del voto popolare.

Cristiana. Non è mai stato chiaro quale dovesse essere, nella visione di Moro, il punto di arrivo di questo percorso (la c.d. “terza fase”, nel linguaggio dello statista democristiano): se la nascita di un sistema consociativo come quello svizzero o, all’opposto, la creazione delle condizioni per l’alternanza al governo fra Democrazia Cristiana e Partito Comunista dopo un periodo di permanenza comune alla guida del Paese (com’era accaduto per la “grande coalizione” fra democristiani e socialdemocratici in Germania alla fine degli anni sessanta). La morte tragica di Aldo Moro (assassinato dai terroristi di estrema sinistra delle *Brigate Rosse* nel 1978) venne in ogni caso ad interrompere questo progetto quando già esso stava rivelando tutte le sue ambiguità.

### 3. *L’origine del riformismo costituzionale*

E’ a fronte di questo contesto che emersero le prime proposte di riforma costituzionale per trasformare l’Italia in una democrazia “compiuta”, ovvero in un sistema politico istituzionale in cui i governi:

a) fossero espressione di una indicazione offerta dal corpo elettorale nelle elezioni legislative;

b) avessero una durata coincidente con la legislatura delle Camere;

c) disponessero della forza ed autorevolezza necessarie per realizzare il loro programma politico e

d) potessero essere chiamati a rispondere al termine del loro mandato, eventualmente legittimando una maggioranza parlamentare diversa.

Questi obiettivi, peraltro, incontravano gli stessi ostacoli che avevano generato la situazione che essi volevano superare: in particolare, la circostanza che in Italia il principale partito della sinistra fosse un partito comunista e non un partito socialista (come accadeva in gran parte dell’Europa occidentale). Negli anni della “guerra fredda” — incluso l’ultimo decennio di essa, gli anni ottanta — tale obiettivo era politicamente impraticabile, a meno di non essere accompagnato da evoluzioni di carattere strettamente politico-partitico, che potevano consistere, alternativamente: a) nella trasformazione del Partito Comunista in un partito di tipo socialdemocratico (attraverso una *Bad Godesberg*<sup>29</sup> all’italiana); b) in un

<sup>29</sup> Dal nome della città renana ove si svolse nel 1960 il Congresso in cui il Partito Socialdemocratico Tedesco rinunciò al marxismo ed accettò i principi della democrazia occidentale.

indebolimento del Partito Comunista accompagnato da un rafforzamento del Partito socialista, con graduale acquisizione dell'egemonia sulla sinistra da parte di quest'ultimo (secondo il modello rappresentato dal socialismo francese).<sup>30</sup>

Le proposte di revisione delle norme costituzionali sulla forma di governo, formulate nel corso degli anni ottanta,<sup>31</sup> si intrecciavano con gli scenari dell'evoluzione del sistema dei partiti ed erano talora funzionali ad uno o all'altro obiettivo politico-partitico. Fra le varie proposte, si può distinguere fra:

a) quelle che avevano come obiettivo la razionalizzazione del regime parlamentare esistente, lasciandone inalterate le coordinate di fondo (ivi incluso il sistema elettorale);

b) quelle che perseguivano un obiettivo più ampio, mirando ad alterare il sistema politico attraverso l'«ingegneria costituzionale».<sup>32</sup>

Del primo tipo erano le innovazioni ipotizzate nel c.d. “decalogo Spadolini”, vale a dire nell'elenco di riforme istituzionali proposte dal presidente del Consiglio Giovanni Spadolini al momento della formazione del suo secondo governo, nell'agosto 1982.<sup>33</sup> Nella stessa prospettiva si mosse la prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali formata all'interno delle due Camere nel settembre 1983 e presieduta dal deputato e costituzionalista liberale Aldo Bozzi.

Nella prospettiva più radicale della “grande riforma” si misurarono invece due ipotesi diverse durante gli anni ottanta: da un lato la “grande riforma” costituzionale proposta dal costituzionalista Giuliano Amato (allora consigliere costituzionale del *leader* socialista Bettino Craxi, che aspirava a diventare il Mitterrand italiano) e che ipotizzava l'introduzione in Italia dell'elezione del presidente della Repubblica a suffragio universale, al fine di trasformare la forma di governo da parlamentare in se-

<sup>30</sup> Negli anni settanta il *leader* socialista François Mitterrand era riuscito a rifondare il vecchio partito socialista francese e a farne la forza egemone della sinistra, fino a conquistare nel 1981 la Presidenza della Repubblica.

<sup>31</sup> Se ne v. un panorama in Messina, S., *La grande riforma. Uomini e progetti per una nuova Repubblica*, Bari, Laterza, 1992.

<sup>32</sup> Riprendo l'espressione che costituisce il titolo di un fortunato saggio di Sartori, G., *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino, 1995 (ora IV ed., 2004).

<sup>33</sup> Si v. le notizie riportate sul quotidiano *La Stampa*, 14.8.1982, p. 1

mipresidenziale,<sup>34</sup> nella convinzione che le riconosciute capacità di *leadership* di Craxi consentissero al Partito Socialista di scardinare il bipolarismo imperfetto e la duplice egemonia di democristiani e comunisti.

D'altro lato, alla fine degli anni ottanta un gruppo di intellettuali e di esponenti politici secondari dell'area moderata (fra i quali soprattutto il democristiano Mario Segni) elaborarono un progetto di riforma della legge elettorale in senso maggioritario. L'obiettivo, in questo secondo caso, era di modificare il funzionamento della forma di governo senza revisionare la Costituzione: introducendo un sistema maggioritario in luogo di quello proporzionale, si mirava a raggiungere gli obiettivi di democratizzazione "in entrata" (indicazione della coalizione di governo da parte degli elettori) e "in uscita" (responsabilizzazione dei governanti davanti all'elettorato), garantendo la stabilità dell'esecutivo per tutta la legislatura attraverso una nuova conformazione del sistema dei partiti, che avrebbe dovuto essere prodotta dal sistema elettorale maggioritario.

Anche se gli anni fra il 1979 e il 1992 furono fortemente influenzati dalle iniziative politiche di Bettino Craxi, i suoi obiettivi strategici di modificazione delle coordinate strutturali del sistema politico italiano non si realizzarono, e la stessa sorte toccò al progetto di "grande riforma" di Giuliano Amato. E non ebbero miglior sorte i progetti di riforma elettorale o costituzionale elaborati da altre forze politiche: ogni riforma, infatti, avrebbe toccato interessi vitali di uno o dell'altro partito, ed avrebbe quindi incontrato la sua resistenza.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Il Congresso del Partito Socialista svoltosi a Rimini nel 1987 si espresse in favore di una riforma costituzionale che prevedesse l'elezione diretta del presidente della Repubblica, ma senza alterazione dei suoi poteri. Nel successivo Congresso di Rimini (maggio 1989), nel partito si confrontarono due linee, favorevoli rispettivamente al sistema presidenziale e al sistema semipresidenziale: e fu quest'ultima posizione a prevalere.

<sup>35</sup> E' questo un aspetto del c.d. "paradosso di Zagrebelsky", che metteva in evidenza il fatto che a dover decidere la riforma erano gli stessi soggetti che avrebbero visto modificato il loro ruolo da essa, cioè i partiti (*cf.* Zagrebelsky, G., "Adeguamenti e cambiamenti della Costituzione", *Studi in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985, p. 915: "L'esigenza della riforma nasce dalla disgregazione del processo di integrazione politica; ma la riforma costituzionale presuppone essa stessa il massimo di aggregazione. Si vuole la riforma perché non si riesce a decidere; ma la riforma della Costituzione (nel senso ipotizzato) è essa stessa la massima decisione ipotizzabile. Quanto maggiore è la disgregazione, tanto maggiore è la necessità della riforma; ma tanto più questa è necessa-

La riforma prese invece la via ipotizzata dagli aspiranti riformatori della legge elettorale, nonostante l'opposizione di gran parte della classe politica. Lo strumento per raggiungere l'obiettivo venne individuato nel *referendum* abrogativo, una procedura di decisione popolare prevista dall'articolo 75 della Costituzione italiana, che consente al corpo elettorale di abrogare leggi statali su iniziativa di una frazione del corpo elettorale stesso (500 mila elettori),<sup>36</sup> scavalcando così le resistenze del Parlamento e quindi dei partiti. Un primo *referendum*, svoltosi il 6 giugno 1991, ottenne il consenso del corpo elettorale sulla proposta di modificare un aspetto in apparenza marginale della legge elettorale della Camera (la riduzione ad uno dei "voti di preferenza" che l'elettore poteva esprimere all'interno delle liste di partito). Ma gli effetti politici di tale votazione dimostrarono che la riforma elettorale per via referendaria era praticabile e, superata una serie di ostacoli tecnico-istituzionali, un nuovo *referendum* elettorale —questa volta finalizzato a trasformare in senso maggioritario il modo di elezione di tre quarti dei senatori— travolse il 18 aprile 1993 il sistema proporzionale. Con le leggi n. 276 e 277 del 1993 il Parlamento ne prese atto e introdusse un sistema elettorale maggioritario per l'elezione delle due Camere.<sup>37</sup>

ria, quanto più è difficile. Fino al limite del paradosso: dove la riforma è assolutamente indispensabile, ivi è anche assolutamente impossibile").

<sup>36</sup> L'esperienza costituzionale italiana si è caratterizzata nell'ultimo trentennio per un esteso uso del *referendum*. Dopo che nel 1970 venne approvata la legge di attuazione della Costituzione che rendeva operativi il *referendum* abrogativo di leggi ordinarie di cui all'articolo 75 della Costituzione e il *referendum* costituzionale di cui all'articolo 138 della Costituzione (l. n. 352/1990), si sono tenuti ben 61 *referendum* nazionali (59 abrogativi e 2 costituzionali fra il 1974 ed il 2006). Le leggi elettorali sono state oggetto di ben 5 *referendum* (1991, 1993, 1995, 1999, 2000). Sul *referendum* abrogativo nel sistema costituzionale italiano v. Pizzolato, F. e Satta, V., "Commento all'art. 75", in Bifulco, R. et al. (eds.), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, vol. II; Luciani, M., "Articolo 75", in Branca, G. e Pizzorusso, A. (eds.), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2005 e ora il nostro "Referendum en serio", *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n. 14, 2007.

<sup>37</sup> Il nuovo sistema elettorale prevedeva, per entrambe le Camere, l'elezione di tre quarti dei seggi in collegi uninominali a turno unico. Diverso era il sistema utilizzato nelle due Camere per l'attribuzione del quarto residuo di seggi: alla Camera esisteva una scheda elettorale distinta e il quarto residuo di seggi era attribuito in circoscrizioni plurinominali con scrutinio di lista e riparto proporzionale dei seggi (al riparto dei seggi erano ammesse solo le liste che avessero ottenuto almeno il 4 per cento dei voti su base nazio-

#### 4. *La riforma elettorale del 1993*

Le conseguenze della riforma elettorale del 1993 sul sistema politico e sul funzionamento delle norme costituzionali relative alla forma di governo furono enormi, anche perché esse si accompagnarono ad una crisi radicale del sistema dei partiti che aveva egemonizzato la politica italiana dal 1945: il crollo del comunismo in Europa e la fine della guerra fredda avevano infatti posto fine alle precondizioni di politica internazionale su cui la democrazia “bloccata” italiana si reggeva. Travolto il Partito comunista dalla scomparsa del suo referente internazionale (il Partito Comunista dell’Unione Sovietica), una crisi non meno radicale sconvolse la forza politica che dell’anticomunismo aveva finito per fare il proprio principale elemento di forza: la Democrazia cristiana.

Più in generale, nel corso del 1992 vennero alla luce una serie di gravi scandali di corruzione politica che travolsero la *leadership* della Democrazia cristiana e del Partito socialista, oltre che di una serie di partiti minori. Queste vicende, unitamente ad una grave crisi economica e ad una serie inquietante di attentati di mafia che si verificarono in quello stesso anno, posero le condizioni perché la riforma del sistema elettorale non producesse, come conseguenza, una mera razionalizzazione in senso maggioritario del “bipartitismo imperfetto”, ma contribuisse a sgretolare il sistema politico italiano del dopoguerra.

Già nelle elezioni municipali<sup>38</sup> svoltesi nell’estate e nell’autunno 1993 —subito dopo il *referendum* elettorale e parallelamente alla approvazione delle nuove leggi elettorali— era chiaro che il sistema politico era stato investito da un cambiamento di tipo rivoluzionario: in particolare, un grave vuoto era constatabile sul versante moderato dello schieramento politico, tradizionalmente occupato dalla Democrazia cristiana e dai suoi alleati; un vuoto che alcune forze sino ad allora marginali, vecchie (come il Movimento Sociale Italiano, partito erede della tradizione fascista) o nuove (come la Lega Nord, una formazione politica federalista nata negli

nale). Al Senato non esisteva una scheda elettorale distinta ma il quarto residuo di seggi veniva attribuito su base regionale ai migliori perdenti nei collegi uninominali (anche qui operava dunque una correzione di tipo proporzionale, che però non vedeva una competizione fra i partiti ma fra le coalizioni).

<sup>38</sup> La legge n. 81/1993 aveva nel frattempo introdotto un’altra importante riforma: l’elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province.



anni ottanta dalla fusione di movimenti localistici delle Regioni dell'Italia settentrionale) tentavano a fatica di occupare. Mentre il Partito socialista era scomparso, travolto dagli scandali per corruzione, il Partito Democratico di Sinistra —nuovo nome assunto nel 1991 dal principale dei partiti nati dall'ex Partito Comunista— sembrava capace di costituire il polo di aggregazione di una coalizione di partiti di sinistra. Questa situazione, in presenza di un sistema elettorale maggioritario, rendeva ipotizzabile il successo elettorale della sinistra in caso di elezioni politiche anticipate.<sup>39</sup>

Tale situazione venne radicalmente modificata nei primi mesi del 1994 dalla iniziativa assunta da Silvio Berlusconi, il principale imprenditore italiano nel settore della comunicazione, che fondò un proprio partito (denominato “Forza Italia”) e costruì una coalizione<sup>40</sup> con la Lega Nord, Alleanza Nazionale (nuovo nome assunto alla fine del 1993 dal Movimento sociali italiano) ed alcuni piccoli gruppi di deputati usciti dalla Democrazia cristiana.

Nelle elezioni legislative del 27 e 28 marzo 1994 la coalizione di centro-destra guidata da Berlusconi ottenne sorprendentemente la maggio-

<sup>39</sup> L'esigenza di anticipare la fine della XI legislatura (che sarebbe scaduta solo nel 1997) era collegata a tre diversi ordini di fattori: *a*) il Parlamento eletto nel 1992 non era ormai più rappresentativo (alla luce dei risultati delle elezioni amministrative svoltesi durante il 1993); *b*) era stata approvata una nuova legge elettorale; *c*) una parte consistente dei parlamentari eletti nel 1992 era oggetto di indagini giudiziarie per corruzione. Queste tre motivazioni sarebbero poi effettivamente state adottate il 16 gennaio 1994 dal presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro per giustificare lo scioglimento delle Camere e la convocazione di nuove elezioni.

<sup>40</sup> Il termine *coalizione* sta ad indicare due fenomeni chiaramente distinti, a seconda che ci si riferisca alle coalizioni di governo anteriori al 1994 e a quelle (di governo o di opposizione) successive a tale data. Mentre le prime erano semplicemente *accordi* fra più partiti per formare e sostenere in Parlamento un governo, le seconde sono veri e propri *soggetti*, distinti dai partiti e composte da essi. Dopo il 1994 i partiti non sono scomparsi, ma la circostanza che la legge elettorale assegnasse tre quarti dei seggi (sia alla Camera che al Senato) mediante collegi uninominali maggioritari a turno unico induceva i partiti a coalizzarsi per presentare candidature concordate nei vari collegi. D'altro canto, il fatto che alla Camera un quarto dei seggi fosse assegnato a liste di partiti concorrenti su base regionale o interprovinciale, contribuiva a preservare ai partiti un ruolo nella competizione elettorale.

ranza assoluta dei seggi alla Camera<sup>41</sup> e si avvicinò alla maggioranza al Senato, sconfiggendo sia la coalizione di sinistra raccolta attorno al Partito Democratico di Sinistra, sia la coalizione di centro (formata da quel che restava della Democrazia Cristiana e dal “movimento referendario” di Mario Segni).

Nelle elezioni del 1994 si vide per la prima volta all’opera il “fatto maggioritario”: il nuovo sistema elettorale permetteva alla coalizione di partiti che avesse ottenuto il maggior numero di voti di conquistare la maggioranza dei seggi delle Camere, pur non avendo la maggioranza assoluta dei consensi degli elettori. Il *leader* di tale coalizione veniva immediatamente proiettato verso la carica di presidente del Consiglio dei Ministri. D’altro canto, le stesse elezioni avevano sanzionato la nascita di un sistema politico del tutto nuovo rispetto a quello che era emerso dalle elezioni svoltesi appena due anni prima. L’insieme di questi due effetti (una nuova dinamica di funzionamento delle norme costituzionali sulla forma di governo e un nuovo sistema politico) indusse una parte dell’opinione pubblica a ragionare di una “Seconda Repubblica”,<sup>42</sup> che avrebbe sostituito la “Prima” pur in assenza di una riforma del testo costituzionale. Quasi all’improvviso, il sistema parlamentare italiano sembrava essere passato dalla Terza Repubblica francese al “modello Westminster”.<sup>43</sup>

Tuttavia il cambiamento prodottosi nel 1994, per quanto profondo, era incompleto. La competizione politica non aveva ancora assunto carattere bipolare (le coalizioni presentatesi al voto erano state tre: di centro-destra, di centro e di sinistra) e le stesse coalizioni avevano al loro interno un carattere molto composito. In particolare, il centro-destra includeva la Lega Nord, che aveva utilizzato la coalizione per aumentare la propria rappresentanza parlamentare, ma che già all’indomani delle elezioni ave-

<sup>41</sup> Questo risultato fu determinato dal sistema elettorale. In termini di voti, il centro-destra ottenne il 42 per cento dei consensi.

<sup>42</sup> Cfr. in dottrina Rescigno, G. U., “A proposito di Prima e Seconda Repubblica”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1994.

<sup>43</sup> Riprendo la locuzione utilizzata da Lijphart, A., *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London, Yale University Press, 1984, tr. it. *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 2001, pp. 11 e ss. (ora II ed., 1999, tr. it. 2001, pp. 27 e ss.) per definire i sistemi parlamentari maggioritari di tipo britannico (Regno Unito, Canada, Australia, Nuova Zelanda).

va tentato di differenziare la propria posizione da quella dei suoi alleati, rivendicando la sua autonomia. Le possibilità che il governo formato da Berlusconi l'11 maggio 1994 potesse durare per tutta la legislatura apparivano sin dall'inizio molto scarse. Non meno incerta era la situazione sul versante opposto dello schieramento politico: il risultato della coalizione centrista "Patto per l'Italia", guidata da Mario Segni, si era rivelato estremamente deludente, così come insoddisfacente era stato l'esito della coalizione di sinistra. Malgrado le profonde differenze ideologiche fra gli eredi della tradizione democristiana e di quella comunista, il timore generato dalla natura in parte estremista, in parte estranea alla cultura parlamentare, che al centro e a sinistra si vedeva nella coalizione berlusconiana avviò sin dall'estate 1994 una serie di dinamiche di avvicinamento fra il centro e la sinistra, mentre altri deputati democristiani iniziavano manovre per unirsi a Berlusconi.

La crisi del I governo Berlusconi nel dicembre 1994 —a seguito della defezione della Lega Nord dalla coalizione— dimostrò la fragilità del nuovo sistema politico. Il presidente del Consiglio tentò di reagire alla dissoluzione della sua maggioranza chiedendo al presidente della Repubblica Scalfaro lo scioglimento anticipato delle Camere e la convocazione di nuove elezioni. In tal modo, Berlusconi proponeva una rilettura in chiave maggioritaria del potere di scioglimento delle assemblee parlamentari, che avrebbe dovuto svolgere la funzione di completare l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico determinata dalla riforma elettorale. Ma tale meccanismo costituzionale era stato interpretato in modo diverso nella precedente prassi costituzionale italiana, ovvero come rimedio di ultima istanza rispetto ad una crisi di governo che non fosse possibile risolvere altrimenti che con l'appello al popolo. Avvalendosi di questa prassi —e del fatto che le elezioni legislative si erano svolte appena nove mesi prima— il presidente della Repubblica Scalfaro rifiutò di sciogliere le Camere e nominò un esecutivo tecnico,<sup>44</sup> che nel gennaio 1995 ottenne la fiducia delle due Camere.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> L'esecutivo era composto interamente di non parlamentari (in gran parte professori universitari o alti funzionari amministrativi) ed era presieduto da Lamberto Dini, ministro del Tesoro del I governo Berlusconi.

<sup>45</sup> Votarono in favore del nuovo governo Dini i partiti di sinistra moderata, il centro e la Lega Nord.

Ma il consolidamento delle prassi politiche maggioritarie era rinviato solo di pochi anni, mentre il sistema politico andava gradualmente assumendo una configurazione bipolare.

### 5. *La radicalizzazione del dibattito sulle riforme*

L'avvento del berlusconismo fece registrare anche un mutamento radicale del discorso sulle riforme costituzionali. Da un lato queste potevano, a prima vista, apparire meno necessarie, in quanto il “fatto maggioritario” prodotto dal nuovo sistema elettorale e la nuova configurazione del sistema politico avevano posto le premesse per una “democrazia dell’alternanza” che, una volta consolidatosi il nuovo sistema, avrebbe consentito di raggiungere gli obiettivi perseguiti negli anni ottanta dagli aspiranti riformatori costituzionali. D’altro canto, però, nuove ragioni spingevano in direzione di una riforma costituzionale ed anzi determinavano una radicalizzazione del dibattito.

In primo luogo, infatti, i partiti che componevano la coalizione di centro-destra erano accomunati dalla loro estraneità al “compromesso” costituzionale del 1947, o in quanto non esistenti all’epoca (era il caso della Lega Nord e di Forza Italia) o in quanto emarginati perché travolti dalla sconfitta del fascismo (era il caso di Alleanza Nazionale): essi avvertivano dunque la Costituzione del 1947 come estranea e ne contestavano la legittimità. In secondo luogo, uno dei partiti della coalizione —la Lega Nord— aveva al centro del suo programma la trasformazione dell’Italia in uno Stato federale, sia pure con contorni molto confusi. Infine Alleanza Nazionale (per la tradizione “presidenzialista” coltivata dal Movimento Sociale nei decenni della sua emarginazione politica) e Forza Italia (in virtù del ruolo assolutamente dominante svolto in essa dal suo *leader*) erano accomunati dal favore per un esecutivo forte e vedevano nel sistema parlamentare un residuo del passato.

E’ per questi motivi che il 1o. aprile 1994 i tre principali *leaders* del centro-destra<sup>46</sup> annunciarono il loro impegno per una riforma costituzionale in senso “presidenziale e federale”, e dichiararono di voler realizzare tale obiettivo, se necessario, senza il consenso delle forze di opposizione. In tal modo, però, due elementi nuovi avevano fatto il loro

<sup>46</sup> Si trattava di Silvio Berlusconi (Forza Italia), Gianfranco Fini (Alleanza Nazionale) e Umberto Bossi (Lega Nord).

ingresso nel dibattito: da un lato l'idea della riforma “a maggioranza”, senza, cioè, l'accordo con i partiti di opposizione, con la conseguenza che le riforme diventavano un oggetto del programma politico di una coalizione; dall'altro la questione delle autonomie territoriali acquisiva una rilevanza primaria, addirittura superiore a quella del tema della forma di governo: l'approvazione di riforme in questo ambito era infatti la condizione per la permanenza della Lega Nord nella coalizione di centro-destra. Faceva la sua apparizione nel dibattito italiano sulle riforme il tema del “federalismo”, che veniva a sovrapporsi alle proposte di riforma del sistema regionale che i partiti tradizionali avevano tentato di elaborare nell'ultima legislatura della I Repubblica (1987-1992) proprio per fare fronte agli slogan programmatici lanciati dalla Lega Nord.

D'altro canto, la questione delle riforme in materia di forma di governo restava oggettivamente aperta, anche al di là delle posizioni del centro-destra. La caduta del I governo Berlusconi (22 dicembre 1994) —replicata nel 1998 da quella del I governo Prodi—<sup>47</sup> aveva infatti dimostrato che il nuovo sistema elettorale aveva sì consentito di rafforzare la legittimazione democratica degli esecutivi, grazie ad una sorta di scelta popolare della coalizione di governo e del *leader* di essa, ma non ne aveva garantito la durata per tutta la legislatura, a causa della scarsa omogeneità interna delle coalizioni.

### 6. *I progetti di riforma costituzionale degli anni novanta*

Le proposte costituzionali della coalizione di centro-destra furono formalizzate nel progetto preparato fra l'estate e l'autunno 1994 dal “Comitato Speroni”, dal nome del ministro per le riforme costituzionali che lo presiedeva. Mentre si ipotizzava una riforma incisiva del riparto di competenze fra Stato e Regioni, si delineavano due soluzioni alternative in materia di forma di governo, una ispirata al regime semipresidenziale, l'altra all'elezione diretta del primo ministro, secondo un modello che nel frattempo era stato introdotto nello Stato d'Israele.

<sup>47</sup> Il I governo Prodi (di centro-sinistra), formatosi dopo le elezioni legislative del 21 aprile 1996, si dimise il 9 ottobre 1998 dopo essere stato sconfitto per un solo voto su una questione di fiducia posta dal governo alla Camera, dopo che un partito che appoggiava il governo —il Partito della Rifondazione Comunista— aveva ritirato il suo sostegno all'Esecutivo.

Dopo le elezioni legislative del 1996 —che videro per la prima volta una competizione bipolare fra una coalizione di centrodestra (“Polo della Libertà”) ed una di centrosinistra (“l’Ulivo”), con successo di quest’ultima—<sup>48</sup> fu compiuto il tentativo di affrontare la questione delle riforme costituzionali in maniera concordata fra maggioranza e opposizione. Fu pertanto costituita —come già nel 1983 e nel 1992—<sup>49</sup> una Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, cui vennero attribuiti poteri istruttori per la predisposizione di un progetto di riforma della II parte della Costituzione.<sup>50</sup> La Commissione, di cui entrarono a far parte tutti i principali *leaders* politici (eccetto quelli che erano membri del governo), e che fu presieduta dal *leader* del Partito democratico di sinistra Massimo D’Alema, preparò un progetto di “grande riforma” della parte organizzativa della Costituzione. Oltre alla forma di governo (per la quale si proponeva un “semipresidenzialismo all’italiana”)<sup>51</sup> e al sistema regiona-

<sup>48</sup> A seguito di tali elezioni si formò il I governo Prodi (v. nota precedente). In realtà, in tali elezioni fu presente anche una “terza forza”, la Lega Nord, che ottenne un buon risultato in Lombardia e in Veneto. Tuttavia per la prima volta —a differenza di quanto accaduto nel 1994— la competizione per il governo del Paese fu bipolare e non più tripolare.

<sup>49</sup> La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nell’estate 1992 con delibera non legislativa delle due Camere (e successivamente legittimata costituzionalmente con la legge costituzionale n. 1/1993) elaborò —sotto la presidenza prima di Ciriaco De Mita e poi di Leonilde Jotti— l’ultimo progetto di razionalizzazione delle istituzioni repubblicane prima dell’avvento del nuovo sistema politico. Essa ipotizzava fra l’altro un rafforzamento del governo all’interno del regime parlamentare e una revisione del riparto di competenze fra Stato e Regioni,

<sup>50</sup> I poteri della Commissione erano stabiliti dalla legge costituzionale n. 1/1997.

<sup>51</sup> Il dibattito sulla forma di governo semipresidenziale ha coinvolto negli anni fra il 1996 ed il 1998 una parte cospicua della dottrina e della classe politica italiana. Si v. ad es. Rinella, A., *La forma di governo semipresidenziale. Profili metodologici e circolazione del modello nell’Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997; Pegoraro, L. e Baldin, S. (eds.), *Semipresidenzialismi*, Padova, Cedam, 1997; Mezzetti, L. (ed.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi*, Torino, Giappichelli, 1997; Fusaro, C., *Le radici del semipresidenzialismo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1998; Bognetti, G., *Il semipresidenzialismo*, Milano, Il Sole 24ore, 1998; Ceccanti, S. et al., *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Bologna, Il Mulino, 1996; Volpi, M., “Natura e prospettive della V Repubblica francese”, *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 1747 e ss.; Olivetti, M., “Osservazioni in margine a tre volumi sui regimi presidenziali e semipresidenziali”, *Diritto pubblico*, 1996, n. 2, pp. 491 e ss. e *id.*, “L’equivoco del semipresidenzialismo”, *Orientamenti sociali*, 1996, n. 2, pp. 98 e ss.

le, il progetto della Commissione bicamerale tentava di affrontare altri due nodi: il sistema bicamerale (che si tentava di modificare per abbandonare il bicameralismo paritario in favore di un sistema in cui la Camera politica avesse una posizione prevalente e il Senato rappresentasse le autonomie territoriali) e l'organizzazione della giustizia. Quest'ultimo tema si era prepotentemente inserito nell'agenda delle riforme a seguito del ruolo decisivo svolto dalla magistratura requirente nelle indagini per corruzione che avevano determinato la fine del sistema politico della "prima Repubblica"<sup>52</sup> e per il fatto che indagini giudiziarie analoghe erano state successivamente avviate nei confronti dell'attività imprenditoriale di Silvio Berlusconi. I partiti di centro-destra avevano dunque sollevato la questione dell'indipendenza della magistratura — a loro avviso condizionata politicamente dalla sinistra (e soprattutto dall'ex Partito Comunista) — ed avevano proposto di separare le carriere dei magistrati requirenti da quelli giudicanti e di rafforzare i meccanismi per far valere la responsabilità disciplinare dei magistrati.

Nonostante la considerevole mole di lavoro svolta e l'esistenza di un iniziale consenso fra centro-destra e centro-sinistra sul progetto elaborato dalla Commissione, nella primavera del 1998 il *leader* del centro-destra Silvio Berlusconi ritirò il proprio sostegno parlamentare al progetto di riforma, insoddisfatto per la mediazione raggiunta in materia di forma di governo e di organizzazione della giustizia. A seguito di ciò, la maggioranza parlamentare di centro-sinistra decise di interrompere l'*iter* del

Il problema centrale del dibattito era la distribuzione dei poteri fra il presidente della Repubblica — che avrebbe dovuto essere eletto a suffragio universale e diretto — e il primo ministro, responsabile davanti alla Camera dei deputati. L'ambiguità del riferimento al modello semipresidenziale stava nel fatto che mentre una parte degli operatori politici desiderava introdurre in Italia un sistema di tipo francese — nel quale di norma il ruolo decisivo nella determinazione dell'indirizzo politico spetta al Presidente della Repubblica, ed il Primo ministro riveste una posizione subordinata, salvi i casi di c.d. "coabitazione" — altri immaginavano un sistema in cui la direzione della politica nazionale sarebbe spettata al Primo Ministro, in base al suo rapporto con la maggioranza parlamentare, mentre al Presidente della Repubblica sarebbe spettato un importante ruolo di controllo e di impulso, ma non una funzione di direzione politica, secondo quanto accade in altri sistemi semipresidenziali (dal Portogallo alla Finlandia, dalla Polonia alla Slovenia, sino ai casi del c.d. semipresidenzialismo "apparente" ravvisabili in Austria, Irlanda e Islanda).

<sup>52</sup> Sul ruolo svolto dai pubblici ministeri in questa fase si v. Pizzorno, A., *Il potere dei giudici. Stato democratico e controllo della virtù*, Roma-Bari, Laterza, 1998, p. 124.

processo di revisione, che era ormai privo del carattere “consensuale” con cui era stato concepito.

### 7. *Le riforme costituzionali del 1999-2001*

Alcuni mesi più tardi, tuttavia, alcuni dei temi oggetto del progetto della Commissione bicamerale —quelli relativi al sistema delle autonomie territoriali— vennero recuperati ed inseriti in un progetto di legge costituzionale presentato dal governo (c.d. progetto Amato-D’Alema, dal nome del ministro per le riforme costituzionali e del presidente del Consiglio dei Ministri dell’Esecutivo costituitosi nell’ottobre 1998).<sup>53</sup>

Sul progetto iniziò quindi l’esame dalle Camere, in un contesto nel quale un accordo fra maggioranza e opposizione (limitato alle sole questioni regionali) sembrava politicamente possibile. Ma l’accordo fra maggioranza e opposizione venne effettivamente raggiunto solo sulla riforma del sistema di elezione dei presidenti delle Giunte regionali e dell’autonomia statutaria delle Regioni: le norme in materia vennero rapidamente approvate nel 1999,<sup>54</sup> con il consenso sia della maggioranza che dell’opposizione, assieme ad un’altra riforma volta a costituzionalizzare i principi del “giusto processo”.<sup>55</sup>

<sup>53</sup> Dopo le dimissioni del I governo Prodi si formò un nuovo governo di centro-sinistra (integrato con alcuni deputati emigrati dal centro-destra), sotto la guida del presidente dei Democratici di Sinistra (nuovo nome assunto nel 1998 dal Partito Democratico di Sinistra) Massimo D’Alema (che fu così il primo ex comunista a divenire capo del governo); in tale esecutivo Giuliano Amato rivestiva la carica di ministro delle Riforme istituzionali (nel 1999 sarebbe poi diventato ministro del Tesoro e nel 2000, dopo le dimissioni di D’Alema, presidente del Consiglio).

<sup>54</sup> Legge costituzionale n. 1/1999. Il sistema di governo previsto per le Regioni ordinarie è disciplinato in parte dalla Costituzione (articoli 121, 122, 126) ed in parte da un atto di autonomia della Regione, il suo “statuto”. L’articolo 121 prevede che il presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto. Tale elezione avviene contestualmente alla elezione del Consiglio regionale. Il Consiglio regionale può in ogni momento approvare una mozione di sfiducia che obbliga il Presidente della Giunta alle dimissioni, ma con l’effetto ulteriore dello scioglimento automatico del Consiglio regionale. Allo stesso modo la morte, l’impedimento permanente e le dimissioni del presidente della Giunta determinano lo scioglimento automatico del Consiglio regionale. Su questi problemi si v. Olivetti, M., *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino/Arel, 2002.

<sup>55</sup> Legge costituzionale n. 2/1999.



Ma su gran parte della riforma del sistema delle autonomie territoriali il consenso dell'opposizione di centro-destra venne progressivamente a mancare. Anzi, dopo che, all'inizio del 2000, il centro-destra raggiunse un accordo con la Lega Nord per il rientro di questa formazione nella coalizione, i *leaders* del centro-destra annunciarono la propria intenzione di modificare unilateralmente la Costituzione a seguito delle successive elezioni parlamentari (previste per il 2001), nel caso in cui avessero conseguito la maggioranza parlamentare. Di fronte a questa eventualità la maggioranza di centro-sinistra decise di approvare con le sue sole forze parlamentari la riforma delle autonomie territoriali (c.d. "riforma del titolo V", dal nome del settore della Costituzione che regolava la materia). Con una maggioranza di appena quattro voti rispetto al *quorum* costituzionalmente richiesto, la riforma ottenne luce verde dal Parlamento l'8 marzo 2001 e venne successivamente confermata nel *referendum* costituzionale del 7 ottobre 2001. La riforma<sup>56</sup> —pur ricollegandosi ai principi ispiratori del regionalismo disciplinato dalla Costituzione del 1947— modificava incisivamente il sistema delle autonomie territoriali, prevedendo un riparto di competenze di tipo federale per la legislazione (pur se con un catalogo di materie di competenza statale molto ricco), la competenza amministrativa generale dei Comuni in base al principio di sussidiarietà verticale, l'abolizione dei controlli preventivi sulle leggi e sugli atti amministrativi regionali (e degli enti locali), un nuovo sistema di finanza regionale e locale ed una serie di altre misure di importanza minore.

Ma prima ancora della sua entrata in vigore, essa era minacciata dall'«anatema» della coalizione di centro-destra, la quale, risultata vittoriosa nelle elezioni legislative del 13 maggio 2001, annunciò sin dall'inizio l'intenzione di modificarla (la c.d. "riforma della riforma").

<sup>56</sup> Legge costituzionale n. 3/2001. Sulla riforma del titolo V esiste una amplissima bibliografia. Fra i testi pubblicati in Messico si v. Olivetti, M., "L'Italia verso il federalismo? Il sistema italiano delle autonomie territoriali dopo la riforma costituzionale del 2001", in Serna de la Garza, J. M. (ed.), *Federalismo y regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Mexico, UNAM, 2002, pp. 365 e ss.; Vanegas, P. P., *La autonomía territorial y la reforma constitucional italiana*, ivi, pp. 575 e ss.; Mezzetti, L., "Il sistema (quasi) federale italiano", in Valadés, D. e Serna de la Garza, J. M. (eds.), *Federalismo y regionalismo*, Mexico, UNAM, 2005, pp. 525 e ss.

## V. IL PROGETTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE DEL 2005: SUA ORIGINE

Nei paragrafi che precedono si è ricostruito lo sfondo sul quale il progetto di riforma costituzionale del 2005 va collocato e la complessità dei temi inseriti nell'agenda delle riforme, la quale, come si è visto, si era formata per stratificazione. Tale complessità era destinata a riproporsi nella XIV legislatura repubblicana (2001-2006), ma il punto di partenza dei lavori parlamentari sulle riforme era direttamente connesso con l'eredità della XIII legislatura (1996-2001), vale a dire con la riforma del sistema regionale realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001.

In effetti, già nell'estate 2001 —prima, dunque, che la legge costituzionale n. 3/2001 entrasse in vigore, a seguito del *referendum* confermativo del 7 ottobre di quell'anno— il *leader* della Lega Nord e Ministro delle Riforme istituzionali, Umberto Bossi e il Ministro dell'Economia Giulio Tremonti avevano fatto circolare, in via informale,<sup>57</sup> un progetto di legge costituzionale nel quale era sintetizzata la riforma costituzionale sostenuta dalla nuova maggioranza parlamentare di centro-destra. L'obiettivo fondamentale di tale progetto era l'attribuzione alle Regioni di una potestà legislativa espressamente qualificata come *esclusiva* in materia di “organizzazione ed assistenza sanitaria”, “organizzazione scolastica”, “definizione dei programmi scolastici di interesse specifico della Regione” e “polizia locale”. La proposta di trasferire queste materie alle Regioni —cui essi spettavano peraltro già in parte (in base al testo costituzionale originario, ma soprattutto in base al testo riformato nel 2001)— venne presentata con lo slogan della *devolution*, riprendendo la definizione corrente delle riforme realizzate dal governo laburista britannico dopo il 1997 per dotare la Scozia, il Galles e l'Irlanda del Nord di istituzioni autonome.

Nel 2002 il II governo Berlusconi presentò formalmente al Senato<sup>58</sup> un progetto con tale contenuto, che fu approvato in prima lettura da parte delle due Camere. Esso venne però abbandonato dalla stessa maggioran-

<sup>57</sup> Cfr. il testo pubblicato sul *Corriere della Sera* del 7 luglio 2001.

<sup>58</sup> Si trattava dell'Atto Senato n. 1187 della XIV legislatura. Al riguardo si v. Vandeddi, L., *Devolution e altre storie. Paradossi e ambiguità di un progetto politico*, Bologna, Il Mulino, 2002, e Olivetti, M., “Talking about devolution”, in Groppi, T. e Olivetti, M. (eds.), *La Repubblica delle autonomie*, II ed., Torino, Giappichelli, 2003, pp. 275 e ss.

za di centro-destra all'inizio del 2003, poiché nell'opinione pubblica esso veniva percepito come troppo sbilanciato in senso regionalista e potenzialmente pericoloso per l'unità nazionale.

Un secondo progetto, approvato dal governo Berlusconi nella primavera del 2003, mirava ad armonizzare la c.d. *devolution* all'interno del nuovo titolo V, riformato nel 2001, e al tempo stesso a correggere sensibilmente quest'ultimo. Anche questo progetto ebbe però vita breve,<sup>59</sup> essenzialmente per ragioni politiche: anche se corretta, la *devolution* sembrava inaccettabile ai partiti della maggioranza diversi dalla Lega Nord.

Per questo motivo, la ripresa di iniziativa sulle riforme fu possibile, nell'estate 2003, solo sulla base di un ampliamento dell'oggetto della revisione costituzionale, in cui vennero inclusi temi politicamente importanti anche per le altre componenti della maggioranza parlamentare. Il progetto di riforma presentato al Senato il 19 settembre 2003 includeva, oltre alla *devolution* e ad una serie di misure ad essa connesse e relative al sistema delle autonomie, altri tre grandi ambiti di intervento: la forma di governo, il sistema bicamerale (e il procedimento legislativo), la Corte costituzionale.

Dopo un acceso dibattito politico, tale progetto fu approvato dal Senato il 25 marzo 2004, modificando in più punti il progetto governativo. La Camera dei deputati, a sua volta, emendò il testo approvato dal Senato, apportandovi incisive modificazioni. Il testo uscito dalla Camera il 15 ottobre 2004 divenne poi definitivo, essendo stato confermato dal Senato in prima lettura il 23 marzo 2005. Successivamente (il 20 ottobre e il 16 novembre 2005) entrambe le Camere procedettero alla seconda approvazione, richiesta dall'articolo 138 per le leggi di revisione costituzionale.<sup>60</sup>

Conclusosi l'*iter* parlamentare e non essendo stata raggiunta la maggioranza dei due terzi, le forze politiche dell'allora opposizione di centro-sinistra utilizzarono le procedure che consentono di richiedere un *referendum* popolare confermativo, al fine di impedire l'entrata in vigore della riforma costituzionale.<sup>61</sup> Il governo dovette pertanto convocare un

<sup>59</sup> Il progetto venne approvato solo come schema di disegno di legge dal Consiglio dei Ministri e venne inviato alla Conferenza Stato Regioni per un parere, ma non fu mai sottoposto formalmente all'esame parlamentare.

<sup>60</sup> Si può leggere il testo integrale del progetto di riforma all'indirizzo <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/dll/file/AS544D.pdf>.

<sup>61</sup> Su tale procedura v. *supra* nota 1.

*referendum* costituzionale, il quale —come già ricordato all’inizio di questo articolo— il 25 e 26 giugno 2006, respinse nettamente la riforma costituzionale approvata dal Parlamento. Nel frattempo, il 9 e 10 aprile 2006, la maggioranza parlamentare che aveva voluto la riforma era stata sconfitta nelle elezioni legislative e relegata all’opposizione.<sup>62</sup>

Data l’ampiezza del progetto di riforma,<sup>63</sup> pare opportuno descriverne analiticamente i principali contenuti, che riguardavano: *a)* la forma di governo; *b)* il bicameralismo e il procedimento legislativo; *c)* il sistema regionale.

## VI. I CONTENUTI DEL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2005: LA FORMA DI GOVERNO

Si è visto che il lungo dibattito sulla riforma della forma di governo italiana, durato oltre vent’anni, è stato percorso da un filo conduttore ben preciso: il rafforzamento della legittimazione democratica dell’Esecutivo e la definizione di misure a garanzia della sua stabilità e della efficacia della sua azione.<sup>64</sup> Anche il progetto di riforma costituzionale approvato nel 2005 si collocava in questa prospettiva; esso, tuttavia, non conteneva un elemento che aveva caratterizzato buona parte delle proposte di rifor-

<sup>62</sup> Dopo le elezioni legislative del 2006, si formò il II governo Prodi (di centro-sinistra), che è in carica mentre licenziamo questo articolo.

<sup>63</sup> Su tale progetto (nelle sue diverse fasi di elaborazione) v. Bassanini, F. (ed.), *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di 63 costituzionalisti*, Firenze, Passigli, 2004; Calderisi, P. et al. (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004; Groppi, T. e Petrillo, P. L. (eds), *Cittadini, governo, autonomie. Quali riforme per la Costituzione?*, Milano, Giuffrè, 2005; Pezzini, B. e Troilo, S. (eds.), *La Costituzione riscritta. Ombre e luci nella revisione del 2005*, Milano, Giuffrè, 2006; Pertici, A. e Romboli, R., *Una nuova Costituzione? La modifica della seconda parte della Costituzione in attesa del referendum*, Pisa, Pisa University Press, 2006; Elia, L., *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, Il Mulino/Arel, 2005; Balboni, E. et al., *Per una sana democrazia costituzionale*, Troina, Città aperta, 2006; Vandelli, L., *Psicopatologia delle riforme quotidiane*, Bologna, Il Mulino, 2006; aa. vv., *Scelgo la Costituzione. No alla controriforma*, Roma, Il Manifesto/Liberazione, 2006; Feltri, V. e Brunetta, R. (eds.), *Referendum sulla riforma costituzionale*, Firenze, Libero/Free Foundation, 2006; Caretti, P., *La Costituzione repubblicana: da “casa comune” a scelta di parte?*, Torino, Giappichelli, 2006 .

<sup>64</sup> Cfr. *supra* par. IV.3.

ma degli anni novanta: l'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'Esecutivo.<sup>65</sup> Non solo tale progetto rinunciava all'elezione diretta del presidente della Repubblica, che avrebbe introdotto elementi di discontinuità rispetto agli assetti del regime parlamentare (e alla sua stessa evoluzione in senso maggioritario e bipolare negli anni novanta), ma scartava la stessa ipotesi della elezione diretta del primo ministro, a favore di forme di legittimazione democratica del *premier* connesse all'elezione della Camera dei deputati (in continuità, quindi, con le modificazioni della forma di governo prodotte dal sistema maggioritario). L'obiettivo dichiarato dei partiti di centro-destra era dare vita ad un "governo del primo ministro" o "premierato forte",<sup>66</sup> intendendosi per tale una variante peculiare del regime parlamentare, caratterizzato dalla legittimazione democratica del primo ministro<sup>67</sup> e dal rafforzamento di quest'ultimo rispetto al Parlamento sia riguardo alla stabilità della sua posizione, sia riguardo alla sua capacità di guidare efficacemente l'azione della maggioranza parlamentare.

Per comprendere l'esatta portata del progetto è necessario esaminarne i diversi aspetti. Al riguardo si darà conto della versione di esso definitivamente approvata dalle Camere nel 2005 (che contiene significative novità rispetto al progetto originariamente presentato dal governo nel 2003).

### 1. *La formazione del governo e l'anomalo voto di fiducia iniziale*

Il progetto di riforma costituzionale del 2005 disciplinava dettagliatamente le varie fasi della formazione del governo, collegandola alla elezione della Camera dei deputati:

a) Le candidature alla carica di primo ministro avrebbero dovuto essere presentate in occasione delle elezioni per la Camera dei deputati, "me-

<sup>65</sup> Il favore per l'elezione diretta del presidente della Repubblica o, in subordine, del primo ministro, era stato uno dei dati costanti delle proposte costituzionali del centro-destra sin dalla sua nascita nel 1994 (v. par. 4.5). I partiti di centro-sinistra avevano in talune fasi accettato questa prospettiva (come nel progetto della Commissione bicamerale della XIII legislatura).

<sup>66</sup> Sul significato dell'espressione "premierato" v. ora Frosini, T. E. e Petrillo, P. L., "Commento all'art. 88", in Bifulco, R. *et al.* (eds.), *Commentario alla Costituzione*, cit., nota 36, vol. III, par. 4.

<sup>67</sup> ...nelle forme descritte subito *infra* nel par. VI.1.

dante collegamento con i candidati ovvero con una o più liste di candidati all'elezione della Camera dei deputati". Sarebbe spettato alla legge elettorale regolare le modalità con cui realizzare tale collegamento, disciplinando "l'elezione dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di primo ministro".<sup>68</sup>

b) All'indomani delle elezioni il presidente della Repubblica avrebbe dovuto nominare il nuovo *premier* sulla base dei risultati elettorali.

c) Sarebbe quindi spettato al nuovo primo ministro nominare i ministri,<sup>69</sup> egli avrebbe inoltre acquisito il potere di revocarli.<sup>70</sup>

d) Il primo ministro ed i ministri avrebbero quindi dovuto prestare il giuramento di fedeltà alla Costituzione.

e) Il primo ministro avrebbe poi dovuto presentarsi alla Camera (solo davanti a questa e non più —come accade oggi— anche davanti al Senato) per esporre il proprio "programma di legislatura".<sup>71</sup>

f) All'esposizione del programma avrebbe fatto seguito un voto di approvazione della Camera, riferito però al solo programma e non alla composizione dell'Esecutivo. La votazione della Camera sul programma doveva permettere all'organo rappresentativo del corpo elettorale di partecipare al procedimento di formazione del governo.<sup>72</sup>

<sup>68</sup> Articolo 92 della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>69</sup> E non solo di proporre la nomina al presidente della Repubblica, come previsto dalla Costituzione attuale (art. 92, 2° co.)

<sup>70</sup> Articolo 95 della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005. La Costituzione attuale non prevede tale potere, ma la prassi più recente ha evidenziato che in una coalizione avente una *leadership* forte il presidente del Consiglio è in grado di costringere i ministri a rassegnare le dimissioni. Ciò è più volte accaduto durante il II ed il III governo Berlusconi, nella XIV legislatura. Per un elenco dei casi si v. Catelani, E., "Commento all'art. 95", in Bifulco, R. *et al.* (eds.), *Commentario alla Costituzione, cit.*, nota 36, vol. II.

<sup>71</sup> Articolo 94, 1o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>72</sup> Si sarebbe trattato di una sorta di voto di fiducia iniziale ad oggetto delimitato (in quanto riferito, appunto, al solo programma e non —come nella Costituzione vigente— anche alla composizione del governo), che però avrebbe potuto attribuire alla Camera un ruolo formale nella nascita dell'esecutivo (di cui essa sarebbe stata altrimenti priva), con un potere di codecisione sul programma di governo. In tal modo, l'indirizzo politico del paese sarebbe stato determinato —sulla base degli orientamenti espressi dal corpo elettorale nelle elezioni politiche— sia dal governo, sia dal Parlamento, in un assetto nel quale,

Con l'approvazione del programma di legislatura da parte della Camera, il governo avrebbe acquisito la pienezza della sua posizione costituzionale.

Dato che il primo ministro non sarebbe stato eletto direttamente dal corpo elettorale, ma semplicemente “designato” dal corpo elettorale, in quanto collegato al partito o alla coalizione che avesse ottenuto la maggioranza dei seggi alla Camera dei deputati, è evidente che un ruolo centrale per il funzionamento di tale meccanismo sarebbe spettato alla legge elettorale (come del resto accade in tutti i sistemi parlamentari, i quali si basano sulla derivazione dell'Esecutivo dalla maggioranza parlamentare). Al riguardo, il progetto di riforma non operava una scelta precisa sul sistema elettorale, ma prevedeva —come si è visto— che la candidatura alla carica di primo ministro potesse essere collegata, alternativamente:

- a) “con i candidati ... all'elezione della Camera”; oppure
- b) “con una o più liste di candidati all'elezione della Camera”.<sup>73</sup>

Veniva quindi lasciata aperta la scelta sul sistema elettorale, che avrebbe potuto consistere tanto in un sistema basato sui collegi uninominali (come quello in vigore in Italia dal 1993 al 2005), quanto in una competizione fra liste, nelle diverse modalità tecnicamente praticabili (come il sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270/2005).<sup>74</sup>

## 2. *L'ispirazione del governo di legislatura*

Per quanto riguarda la vita del governo, il progetto di riforma —coerentemente con gli obiettivi del riformismo costituzionale italiano degli anni ottanta e novanta— si ispirava a tre finalità:

- a) garantire la durata dell'Esecutivo per tutta la legislatura, salve limitate eccezioni;

alla prevalenza dei poteri formali di quest'ultimo organo (soprattutto per la spettanza della potestà legislativa) si sarebbe affiancata una forte valorizzazione dei poteri di direzione dell'Esecutivo, che verranno evidenziati più avanti.

<sup>73</sup> Articolo 92, 1o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>74</sup> Su tale sistema elettorale v. le informazioni riportate *infra* nel par. 10.

b) cristallizzare la maggioranza nella sua composizione uscita dalle urne, evitando cambiamenti di maggioranza e operazioni “trasformistiche”,<sup>75</sup>

c) riconoscere al governo ampi poteri di direzione del lavoro legislativo della Camera, al fine di consentire all’Esecutivo di realizzare il suo programma, fatto proprio dalla Camera all’inizio della legislatura.

La prima finalità consisteva nella durata del governo, che avrebbe dovuto tendenzialmente coincidere con quella della legislatura della Camera (c.d. “governo di legislatura”).<sup>76</sup>

L’ispirazione del governo di legislatura era ben visibile già la dove il programma che il governo avrebbe dovuto presentare alla Camera dopo

<sup>75</sup> Nel linguaggio politico italiano il “trasformismo” sta ad indicare la politica perseguita dal leader della “sinistra storica” Agostino Depretis negli anni in cui fu Presidente del Consiglio dei Ministri (per nove volte, fra il 1876 e il 1887). La politica di Depretis aveva come obiettivo quello di inglobare nella nuova maggioranza i deputati del partito della “destra storica”, da lui sconfitto nel 1876. Da allora l’espressione trasformismo indica la tendenza a mutare posizione politica e a sfuggire alla responsabilità.

<sup>76</sup> Sul concetto di governo di legislatura nelle sue diverse varianti (con elezione del primo ministro a suffragio universale e diretto, che a nostro avviso da vita ad un tipo distinto dalla forma di governo parlamentare, o senza elezione diretta, che si potrebbe definire “neo-parlamentare”, in quanto costituisce, di norma, una variante del regime parlamentare) si v. Club Jean Moulin, *L’etat et le citoyen*, Paris, Seuil, 1961 (tr. it. *Lo Stato e il cittadino*, Milano, Comunità, 1962); Galeotti, S., *Un governo scelto dal popolo: “il governo di legislatura”*. Contributo per una “grande riforma” istituzionale, Milano, Giuffrè, 1984; Olivetti, M., “L’elezione diretta del primo ministro e la teoria delle forme di governo”, *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 116 (1997); Barbera, A., “Il contributo di Serio Galeotti alle riforme istituzionali”, *Studi in onore di Serio Galeotti*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 73 e ss.; Ceccanti, S., *Il modello neo-parlamentare: genesi e sviluppi*, ivi, pp. 183 e ss.; Clementi, F., “L’elezione diretta del primo ministro. L’origine francese, il caso israeliano, il dibattito in Italia”, *Quaderni costituzionali*, 2000, n. 3, pp. 579-605; Deffenu, A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, Torino, 2006, Giappichelli, pp. 185 e ss.



la sua formazione veniva definito “programma di legislatura”<sup>77</sup> e non —come nel linguaggio politico e costituzionale attuale— “programma di governo”.

Ma le tracce principali dell’idea del governo di legislatura erano presenti soprattutto nelle disposizioni volte ad evitare le crisi di governo e a riconnettere ad esse conseguenze talmente gravi da dissuaderne l’apertura, in modo da consentire la permanenza in carica dell’esecutivo per tutta la durata della legislatura parlamentare.

A questo fine, infatti, l’articolo 88 prevedeva che, in caso di voto di sfiducia, nonché di dimissioni volontarie del primo ministro, di sua morte o impedimento permanente, il presidente della Repubblica avrebbe dovuto decretare lo scioglimento anticipato della Camera. In tal modo, la durata del governo avrebbe coinciso con quella della legislatura. La rigidità di questo principio (che nel linguaggio costituzionale italiano viene sintetizzato con l’espressione latina “*simul stabunt, simul cadent*”, in quanto da esso deriva che il primo ministro e la Camera stanno insieme e cadono assieme) da un lato fa dipendere la durata della legislatura anche da eventi non politici relativi alla persona del primo ministro (quali la sua morte, il suo impedimento permanente o le sue dimissioni per ragioni personali) e dall’altro impedisce correzioni di *leadership* del tutto fisiologiche nei regimi parlamentari, anche di tipo “*Westminster*”. Proprio per attenuare questi elementi di rigidità —già sperimentati nel sistema di governo previsto per le Regioni ordinarie in base alla legge cost. n. 1/1999—<sup>78</sup> il progetto di riforma prevedeva che, a certe ben precise condizioni, lo scioglimento “automatico” della Camera nelle situazioni sopra indicate, potesse essere evitato.

Non sarebbe stato infatti necessario lo scioglimento della Camera qualora, entro venti giorni dall’evento determinante l’apertura della crisi (dimissioni, morte, impedimento permanente), la Camera avesse approvato una mozione contenente l’indicazione del nuovo primo ministro (mozione di sfiducia costruttiva successiva), o qualora la mozione di sfiducia approvata dalla Camera per obbligare il Primo Ministro a dimettersi contenesse anche l’indicazione di un nuovo Primo Ministro (mozione di sfiducia costruttiva preventiva).

<sup>77</sup> Articolo 94, 1o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>78</sup> Cfr. nota 54.

Sin qui, dunque, lo scenario che la riforma del 2005 presentava era quello delle tecniche di razionalizzazione del governo parlamentare affidate al bilanciamento fra mozione di sfiducia e scioglimento (automatico o su richiesta) della Camera. Tecniche diverse, ma comparabili con quelle appena descritte, sono infatti previste nelle Costituzioni del parlamentarismo razionalizzato quali la Legge fondamentale di Bonn del 1949 (articolo 67) e la Costituzione spagnola del 1978 (articolo 113).

Tuttavia, la particolarità contenuta nel progetto di riforma costituzionale del 2005 stava in un vincolo specifico, apparentemente ovvio, ma del tutto inedito in prospettiva comparata, che veniva imposto alla Camera per l'approvazione delle mozioni con cui le sarebbe stato possibile designare un nuovo primo ministro. Tali mozioni, infatti, avrebbero dovuto essere approvate dalla Camera a maggioranza assoluta e il numero di voti corrispondente a tale maggioranza avrebbe potuto essere raggiunto *esclusivamente con il voto di deputati che componevano la maggioranza parlamentare iniziale*,<sup>79</sup> vale a dire la maggioranza che aveva approvato il programma di legislatura. Dunque la crisi di governo avrebbe potuto essere superata all'interno della legislatura (evitando le elezioni anticipate) solo a condizione che la maggioranza rimanesse immutata, mentre le variazioni alla maggioranza che sosteneva l'Esecutivo erano ammesse solo nella misura del superfluo, ovvero di quanto superasse la metà più uno dei membri della Camera.

Analoghe condizioni erano previste per consentire alla Camera di bloccare una richiesta di scioglimento che<sup>80</sup> il primo ministro avrebbe potuto presentare in ogni tempo al presidente della Repubblica "sotto la sua esclusiva responsabilità".

### 3. *Gli scostamenti dal modello del governo di legislatura*

Il modello del governo di legislatura<sup>81</sup> è caratterizzato dalla coincidenza fra la durata in carica del governo e quella del Parlamento (*simul sta-*

<sup>79</sup> Così l'articolo 88, 2o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>80</sup> ... come si vedrà più avanti nel par. VI.5.

<sup>81</sup> Non può essere esaminata in questa sede l'importante questione se per aversi governo di legislatura sia necessaria l'elezione diretta del primo ministro o se il modello in questione possa aversi anche restando all'interno del modello parlamentare, nel quale,

*bunt, simul cadent*), ma si differenzia dal regime presidenziale in quanto è possibile a ciascuno dei due organi di ridurre anticipatamente la durata in carica dell'altro: il primo ministro ha il potere di sciogliere la Camera, convocando nuove elezioni; la Camera ha il potere di obbligare il Primo Ministro a dimettersi. In entrambi i casi, però, la conseguenza della mozione di sfiducia o dello scioglimento è la convocazione di nuove elezioni generali per il primo ministro e per il Parlamento.<sup>82</sup>

Entrambi tali poteri erano previsti nel progetto di riforma costituzionale del 2005, sia pure con alcuni singolari adattamenti.

Al primo ministro il testo riformato dell'art. 88 avrebbe riconosciuto il potere di chiedere al presidente della Repubblica in ogni momento, sotto la sua esclusiva responsabilità, lo scioglimento della Camera dei deputati.

Alla Camera dei deputati era d'altro canto riconosciuto il potere di votare in ogni momento una mozione di sfiducia al primo ministro, dalla cui approvazione sarebbero conseguiti l'obbligo per il governo di dimettersi e lo scioglimento (automatico) della Camera dei deputati, e la convocazione di nuove elezioni legislative.

Ma dallo schema del governo di legislatura, il progetto di riforma costituzionale si discostava in quanto da un lato prevedeva la possibilità che, pur in presenza della richiesta di scioglimento presentata dal primo ministro, allo scioglimento non si facesse luogo; e d'altro canto consentiva alla Camera dei deputati di approvare una mozione di sfiducia costruttiva con la quale il primo ministro avrebbe dovuto dimettersi, ma la Camera non sarebbe stata sciolta, bensì sarebbe rimasta in carica, affiancata dal Primo Ministro eletto mediante la mozione di sfiducia costruttiva.<sup>83</sup>

com'è noto, l'elezione formalmente diretta del primo ministro è esclusa e il primo ministro ed il governo sono "emanazione, derivazione e *partner*" del Parlamento, e più precisamente della maggioranza parlamentare nella Camera politica (v. la definizione di Elia, L., *Governo (forme di)*, cit., nota 19, p. 644).

<sup>82</sup> Per la ricostruzione di queste coordinate del modello del governo di legislatura si v. la letteratura citata *supra* nella nota 76.

<sup>83</sup> Erano pertanto previsti tre tipi diversi di mozione di sfiducia:

a) la mozione di sfiducia preventiva "secca", ovvero priva dell'indicazione del nome di un candidato alla carica di primo ministro, e che avrebbe avuto come conseguenza lo scioglimento automatico della Camera;

Quest'ultimo assetto avrebbe, in sé, riportato la forma di governo prevista dal progetto di riforma all'interno dei modelli del regime parlamentare razionalizzato. Ma il progetto di riforma intendeva individuare una terza via fra il governo di legislatura "puro e duro" (in cui il principio *simul stabunt, simul cadent* non può trovare eccezioni) e il governo parlamentare razionalizzato (nel quale l'ultima parola —nella dialettica fra mozione di sfiducia e potere di scioglimento— spetta alla Camera elettiva, come può vedersi nei sistemi costituzionali spagnolo e tedesco). La "terza via" consisteva nel fatto che —come si è visto— sia la paralisi della richiesta di scioglimento formulata dal primo ministro, sia l'elezione di un nuovo primo ministro indipendentemente da una richiesta di scioglimento potevano essere realizzate dalla Camera mediante una mozione di sfiducia che poteva essere approvata solo dalla maggioranza parlamentare iniziale, vale a dire da quella maggioranza che aveva espresso il suo sostegno al primo ministro nel voto di approvazione del programma di legislatura. Solo i voti dei deputati che si fossero espressi in favore del governo all'inizio della sua azione erano computabili per raggiungere la maggioranza assoluta finalizzata a paralizzare una richiesta di scioglimento da parte del primo ministro o a sostituire il primo ministro in carica indipendentemente dalla presentazione di una mozione di sfiducia.

In tal modo il progetto avrebbe sancito l'inamovibilità di fatto del *premier* nel corso della legislatura: le condizioni alle quali la Camera avrebbe

b) la mozione di sfiducia costruttiva "preventiva", che prescindeva da una richiesta di scioglimento (articolo 94, 5o. co., secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005) ed aveva origine nel tentativo della Camera di eleggere un primo ministro diverso da quello nominato dal presidente della Repubblica all'indomani delle elezioni legislative;

c) la mozione di sfiducia "successiva", che avrebbe potuto essere presentata ai sensi dell'articolo 88, 2o. co., secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005, per paralizzare la richiesta di scioglimento presentata dal primo ministro.

Mentre l'approvazione di una mozione di sfiducia "secca" avrebbe prodotto inevitabilmente lo scioglimento automatico della Camera, quella costruttiva (che avrebbe dovuto indicare il nome del primo ministro che si vuole sostituire a quello in carica), se approvata con i voti della maggioranza parlamentare iniziale e se finalizzata ad impegnare il governo al proseguimento nell'attuazione del programma iniziale, avrebbe obbligato il presidente della Repubblica a nominare primo ministro il candidato in essa indicato. In tal modo, la Camera avrebbe avuto a disposizione uno strumento di indirizzo dell'azione dell'Esecutivo che le avrebbe consentito di sostituire il *premier* al proprio interno.

be potuto sostituire il primo ministro erano infatti talmente gravose da risultare quasi irrealizzabili. Al primo ministro in carica sarebbe bastato contare sulla fedeltà di un piccolo gruppo di parlamentari —pari al differenziale fra la maggioranza iniziale e la maggioranza assoluta— per impedire sia l’approvazione di una mozione di sfiducia costruttiva, sia la paralisi di una propria proposta di scioglimento.

#### 4. *La possibilità della rimozione del premier: un confronto col “modello Westminster”*

La protezione prevista a vantaggio del *premier* si percepisce appieno se si raffronta la disciplina della sua sostituzione che era prevista nel progetto di riforma con il c.d. *modello Westminster*. In quest’ultimo il primo ministro in carica può essere sostituito con una decisione presa *a maggioranza* dal suo partito (secondo procedure variabili da caso a caso, e che talora rimettono la decisione al solo gruppo parlamentare, talaltra richiedono l’impiego di procedure più complesse).<sup>84</sup> Infatti, nei *modelli Westminster* è sufficiente a rimuovere il *premier* la maggioranza del suo gruppo parlamentare. L’utilizzazione del potere di scioglimento —di cui il *premier* normalmente dispone (in Gran Bretagna, il primo ministro Blair lo ha da ultimo esercitato nel 2005)— contro una decisione di questo tipo, potrebbe essere bloccata dal monarca (o, nelle ex Colonie, dal governatore generale). Nel *modello Westminster*, quindi, un *premier* che perdesse la fiducia della maggioranza del suo partito dovrebbe dimettersi e alla carica di *premier* gli succedrebbe il nuovo *leader* del partito, che avrebbe poi il potere di decidere se convocare subito nuove elezioni per ottenere una legittimazione “fresca” o se rimanere al governo fino alla scadenza naturale della legislatura. L’ultimo caso di sostituzione di un primo ministro non attraverso elezioni generali, ma a seguito di una decisione del suo stesso partito, in un paese in cui vige un regime parlamentare di tipo “*Westminster*”, si è verificato in Canada nel 2003, con la sostituzione del primo ministro Jean Chretien dopo l’elezione del ministro delle Finanze Paul Martin alla guida del partito liberale.

Nel sistema delineato nel progetto di riforma costituzionale italiana del 2005, invece, il *premier* poteva bloccare la decisione della sua coali-

<sup>84</sup> Ad es., nel sistema parlamentare canadese il *leader* del partito è eletto da una *convention* di delegati del partito stesso.

zione di sfiduciarlo grazie al sostegno di una piccola minoranza di essa, purché questa fosse pari alla differenza fra la maggioranza iniziale e la maggioranza assoluta. Con regole di questo tipo, nessuno dei *premier* rimossi in corso di legislatura nei paesi anglosassoni nell'ultimo mezzo secolo<sup>85</sup> avrebbe potuto essere destituito contro la sua volontà: a tali primi ministri sarebbe bastata, per rimanere al potere, la fedeltà di una piccola frazione di fedelissimi. E questo potrebbe bastare a concludere che la condizione cui il progetto di riforma sottoponeva l'approvazione della mozione di sfiducia costruttiva —sia preventiva, sia successiva— era *de facto*, una condizione impossibile.

### 5. I poteri del governo in Parlamento

Una ulteriore peculiarità della forma di governo prevista nel progetto di riforma costituzionale del 2005 riguardava i *poteri del "governo in Parlamento"*, volti a consentire all'Esecutivo il controllo dell'agenda legislativa e l'attuazione del programma su cui esso avrebbe ottenuto, unitamente alla sua maggioranza, l'investitura popolare (e, in seconda battuta, la conferma parlamentare).

La riforma individuava in particolare i seguenti poteri procedurali:

a) un trattamento procedurale privilegiato (c.d. corsia preferenziale) per i progetti di legge presentati dal governo e il diritto a che essi fossero approvati entro una data determinata;<sup>86</sup>

b) il potere del governo di fare ricorso al "voto bloccato", ovvero di chiedere che la Camera si pronunciasse, articolo per articolo, su un disegno di legge nella forma indicata dal governo stesso (escludendo quindi in radice l'emendabilità del testo "bloccato");

<sup>85</sup> Il caso più famoso si è verificato in Gran Bretagna nel 1990, con la vicenda che ha obbligato alle dimissioni il primo ministro Margaret Thatcher. In maniera meno lineare, qualcosa di simile era accaduto nel 1940 con la sostituzione di Neville Chamberlain con Winston Churchill. Si può poi ricordare la sostituzione del quale il primo ministro australiano Bob Hawke con il compagno di partito Paul Keating (1991), nonché una serie di casi verificatisi in Nuova Zelanda all'inizio degli anni novanta (la sostituzione del primo ministro laburista David Lange con il compagno di partito G. Palmer nel 1989 e la sostituzione di quest'ultimo con M. Moore nel 1990).

<sup>86</sup> Articolo 72, 5o. co, 1. frase, della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

c) il potere del primo ministro di porre la questione di fiducia su un testo all'esame della Camera, nelle forme previste dal regolamento di questa, con l'esclusione delle leggi costituzionali.<sup>87</sup>

Il quadro dei poteri del governo in Parlamento era poi completato dai *poteri riconosciuti al governo per regolare il procedimento legislativo fra Camera e Senato*.<sup>88</sup>

Ai poteri del "governo in Parlamento" si aggiungeva infine un importantissimo strumento di "governo sul Parlamento": la già citata facoltà, espressamente riconosciuta al primo ministro, di chiedere al presidente della Repubblica lo scioglimento anticipato della Camera. Si tratta di una richiesta che il *premier* avrebbe potuto formulare assumendone "la esclusiva responsabilità",<sup>89</sup> escludendo gli altri membri del governo non solo dalla decisione (come accade nella Costituzione svedese)<sup>90</sup> ma anche da una previa consultazione mediante delibera non vincolante del Consiglio dei ministri,<sup>91</sup> la presentazione di tale richiesta avrebbe obbligato il presidente della Repubblica a dar corso ad essa.

<sup>87</sup> Cfr. Articolo 94, 2 della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005. In caso di rigetto della questione di fiducia da parte della Camera, il *premier* avrebbe dovuto dimettersi e si sarebbero applicate le regole generali sulle conseguenze delle dimissioni dell'Esecutivo (ovvero la possibilità di evitare lo scioglimento mediante una mozione di sfiducia "successiva", sia pure circoscritta nell'ambito della maggioranza iniziale). Il rischio che la questione di fiducia, trasfigurata all'interno di un sistema di governo di legislatura, potesse imbavagliare il Parlamento, era elevato. Al riguardo va ricordato che proprio uno dei sistemi parlamentari meglio funzionanti in Europa —quello spagnolo— consente la questione di fiducia solo nella sua forma "astratta", ovvero come strumento in mano al governo per ottenere la conferma della fiducia della Camera, e non nella forma "concreta" (nota nell'esperienza parlamentare italiana e richiamata dall'articolo 94, come modificato dal progetto in commento), ovvero come strumento per ottenere l'approvazione di una misura determinata.

<sup>88</sup> Sul procedimento legislativo v. *infra* par. VII.

<sup>89</sup> In questa dizione, l'articolo 88 della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005, si ispirava evidentemente all'articolo 115 della Costituzione spagnola del 1978 (sul quale si v. González Trevijano, P. J., *La cuestión de confianza*, McGraw Hill, 1996).

<sup>90</sup> L'articolo 3 del cap. 3 della Costituzione svedese del 1975 rimette infatti al governo —e non al solo primo ministro— la decisione di sciogliere il Parlamento.

<sup>91</sup> L'articolo 115 della Costituzione spagnola del 1978 stabilisce che il presidente del governo può proporre al re lo scioglimento del Congresso, dopo aver sentito l'opinione del Consiglio dei ministri.

Del resto, il potere di scioglimento non è soltanto uno strumento per porre anticipatamente fine alla legislatura e per scegliere la migliore data per le elezioni, ma anche un mezzo per esercitare —mediante la minaccia di scioglimento— una pressione sulla Camera dei deputati.

## 6. *La posizione costituzionale del presidente della Repubblica*

La riforma avrebbe modificato anche il sistema di elezione ed i poteri del presidente della Repubblica.

Riguardo al sistema di elezione, la riforma avrebbe mantenuto il sistema di elezione indiretta, da parte del Parlamento in seduta comune (che sarebbe però stato denominato “Assemblea della Repubblica”),<sup>92</sup> integrato con una serie di rappresentanti delle Regioni. Il numero di questi ultimi sarebbe però aumentato, sia pure in misura ridotta.<sup>93</sup> La modificazione non avrebbe avuto l’effetto di alterare la prevalenza dei deputati e dei senatori nell’elezione del Presidente (attualmente il numero dei delegati regionali è appena di 58 su circa 1000 “grandi elettori” del presidente)<sup>94</sup> e avrebbe lasciato alla maggioranza parlamentare le chiavi dell’elezione presidenziale.<sup>95</sup>

Riguardo ai poteri del presidente della Repubblica, essi avrebbero subito una erosione a seguito della attribuzione al primo ministro di poteri che attualmente spettano al capo dello Stato in condivisione con il *premier*: è il caso del potere di scioglimento delle camere (della sola Camera dei deputati nel sistema delineato dalla riforma) e del potere di nomina dei ministri (in quest’ultimo caso, peraltro, il potere presidenziale è già oggi solamente formale). Anche il ruolo di mediazione del presidente nel

<sup>92</sup> Così l’articolo 83 della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>93</sup> Per un caso in cui l’elezione del presidente della Repubblica, pur essendo indiretta, è rimessa ad un collegio in cui il Parlamento è integrato da un numero di delegati regionali pari al numero dei parlamentari si v. l’articolo 54 della Legge fondamentale di Bonn.

<sup>94</sup> I mille grandi elettori sono —oltre ai 58 delegati regionali— 630 deputati, 315 senatori elettivi più i senatori a vita (al massimo 5) e i senatori di diritto e a vita (gli ex presidenti della Repubblica). Nelle elezioni presidenziali del 2006 essi erano 1010.

<sup>95</sup> Peraltro nella storia costituzionale del dopoguerra si segnalano solo due presidenti eletti da una maggioranza coincidente con quella parlamentare: Luigi Einaudi nel 1948 e Giorgio Napolitano nel 2006.



procedimento di formazione del governo si sarebbe ridotto a seguito della riforma.

Il presidente avrebbe d'altro canto acquisito tre nuovi poteri: la nomina del vicepresidente del Consiglio superiore della Magistratura (attualmente eletto dal Consiglio stesso), la nomina dei presidenti delle Autorità amministrative indipendenti (oggi spettante a varie autorità, a seconda della legge istitutiva), il potere di autorizzare il governo a dichiarare essenziale per l'attuazione del programma di governo un progetto di legge all'esame del Senato.<sup>96</sup>

### 7. *Valutazione complessiva*

Alle disposizioni del progetto di riforma costituzionale del 2005 in materia di forma di governo si potevano rivolgere tre critiche di fondo.

In primo luogo il sistema delineato nel progetto può essere definito come un "premierato a maggioranza ingessata". Sua finalità era infatti di "bloccare" la maggioranza iniziale, che avrebbe potuto essere modificata, ma mai diminuendone la consistenza al di sotto della metà più uno dei membri della Camera dei deputati. L'intento perseguito —evitare il trasformismo e i rovesciamenti di maggioranza— era in sé lodevole, ma le disposizioni utilizzate per realizzarlo avrebbero introdotto un sistema troppo rigido e unico nello scenario costituzionale europeo.

Una seconda critica era relativa all'*iper-razionalizzazione* che caratterizzava il progetto, che intendeva appunto mettere per iscritto le regole di un governo di legislatura (o, secondo altre definizioni, di un sistema neo-parlamentare): ma in tutti i paesi nei quali il regime parlamentare funziona garantendo la durata degli esecutivi per tutta la legislatura non si procede a irrigidirne le dinamiche in tal modo. Una riforma costituzionale di questo tipo aveva certo le sue ragioni storiche nella difficoltà del sistema politico italiano ad accettare le regole di comportamento politico tipiche di un sistema maggioritario, ma la sua eccessiva rigidità e la tendenza casistica avrebbero rischiato di far invecchiare rapidamente le norme da essa previste a seguito di mutamenti anche minimi dell'assetto politico rispetto al quale era stata pensata.

<sup>96</sup> Cfr. *infra* par. VII.

In terzo luogo era eccessivo *l'insieme dei poteri posti in mano al primo ministro*. Pur condividendo l'esigenza di rafforzarne —in maniera moderata e prudente— la posizione rispetto all'assetto risultante dalla Costituzione del 1947, la riforma sembrava andare troppo lontano. La panoplia di strumenti di direzione politica posta nelle mani del primo ministro non ne avrebbe forse fatto un *premier* onnipotente,<sup>97</sup> ma non appariva ispirata ad un sano criterio di equilibrio dei poteri. Se nessuno degli strumenti posti in mano al *premier* era di per sé eversivo, rischiava di essere tale l'insieme di essi.

## VII. I CONTENUTI DEL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2005: LA RIFORMA DEL BICAMERALISMO

La riforma del sistema bicamerale poteva vantare una chiara ed oggettiva giustificazione non solo in quanto il bicameralismo paritario italiano è ormai un esempio quasi unico su scala mondiale (almeno nelle forme di governo parlamentari),<sup>98</sup> ma anche in quanto la riforma del Senato è da più parti identificata come il passaggio essenziale per il completamento della riforma del regionalismo,<sup>99</sup> specie nella prospettiva di una sua trasformazione in senso federale. Negli Stati composti di tipo federale, infatti, gli enti federati godono, oltre che di una sfera di autonomia costituzionalmente garantita, anche della potestà di partecipare alla formazione

<sup>97</sup> Quella sull'eccessiva concentrazione di poteri nel Primo Ministro, che sarebbe stata prodotta dal progetto di riforma, è una delle critiche più diffuse formulate dagli oppositori della riforma. Si v. per tutte la definizione del decano dei costituzionalisti italiani, Leopoldo Elia, che ha ragionato al riguardo di un "premierato assoluto" (si v. la Relazione al Seminario di Roma del 22.9.2003, ora in Elia, L., *La Costituzione aggredita*, cit., nota 63).

<sup>98</sup> Esempi di bicameralismo paritario sono oggi ravvisabili negli ordinamenti degli Stati Uniti e del Messico (fra le Repubbliche presidenziali), della Svizzera (fra i sistemi direttoriali) e della Romania (fra i sistemi parlamentari) e del Canada, ove, però, esso è svuotato (o quantomeno fortemente ridimensionato) da una serie di convenzioni costituzionali relative tanto al rapporto fra parlamento e governo, quanto al procedimento legislativo.

<sup>99</sup> In questo senso si esprime l'articolo 11 della legge cost. n. 3/2001, preannunciando una riforma costituzionale del sistema bicamerale e prevedendo, in attesa della sua realizzazione, la partecipazione di rappresentanti delle Regioni e degli enti locali nella Commissione bicamerale per le questioni regionali.

della volontà della federazione (soprattutto alla revisione della Costituzione federale e alla formazione della legge federale).

La riforma del bicameralismo, pertanto, si collocava all'incrocio fra i due principali filoni del discorso sulla riforma costituzionale: essa era cioè strumentale sia all'obiettivo di snellire la procedura decisionale del sistema di governo (e quindi di razionalizzare il regime parlamentare, rafforzando indirettamente il governo e la sua maggioranza, rendendo necessaria la fiducia solo in una delle due Camere ed attribuendo alla Camera bassa l'ultima parola in buona parte delle leggi), sia a quello di dare alle Regioni una voce nel procedimento legislativo statale.

Per raggiungere tali obiettivi la riforma prevedeva la trasformazione dell'attuale Senato in un "Senato federale della Repubblica", tentando di configurarlo come una Camera di rappresentanza territoriale.

a) Il Senato sarebbe stato eletto —come nella vigente Costituzione— direttamente dal corpo elettorale:<sup>100</sup> non, però, in un'unica elezione, bensì con rinnovo parziale dei senatori spettanti a ciascuna Regione, in occasione delle elezioni per i consigli regionali. Il corpo elettorale di ogni regione avrebbe eletto i propri senatori in occasione delle elezioni per il proprio Consiglio regionale.<sup>101</sup>

b) Il Senato sarebbe stato composto da 252 senatori elettivi.<sup>102</sup> Ad ogni Regione sarebbe spettato un numero di senatori proporzionale alla sua popolazione.<sup>103</sup> Ai lavori del Senato avrebbero potuto partecipare, senza diritto di voto, due rappresentanti per ogni Regione, eletti uno dal Consiglio regionale, l'altro dal Consiglio delle autonomie locali di ciascuna regione.

c) La riforma modificava anche le funzioni del Senato, che nella Costituzione attuale sono del tutto parallele a quelle della Camera, sia per il

<sup>100</sup> Articolo 57, 1o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>101</sup> Articolo 57, 2o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>102</sup> Il progetto di riforma intendeva così ridurre il numero dei senatori (attualmente essi sono 315). Un'analogia riduzione era prevista per i deputati (dagli attuali 630 a 518, 18 dei quali eletti nella circoscrizione estero).

<sup>103</sup> Articolo 57, 4o. e 5o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

rapporto fiduciario con il governo,<sup>104</sup> sia per il procedimento legislativo. Secondo il progetto di riforma il Senato non avrebbe più partecipato alla concessione della fiducia iniziale (o, meglio, non avrebbe avuto il potere di approvare il programma di legislatura presentato dal governo) e non avrebbe avuto il potere di approvare una mozione di sfiducia per obbligare il governo a dimettersi. D'altro canto il Senato — a differenza della Camera — non avrebbe potuto essere sciolto anticipatamente.

Anche per quanto riguarda il procedimento legislativo, la riforma del 2005 muoveva dall'idea di superare il bicameralismo paritario, valorizzando da un lato la funzione della Camera come organo generale di indirizzo politico, e dall'altro quella del Senato come sede di rappresentanza territoriale.

A questo fine, la riforma costituzionale del 2005 individuava tre diverse tipologie di procedimenti legislativi:

*a)* un procedimento nel quale la Camera e il Senato sarebbero stati posti in posizione di parità, secondo il modello applicato in via generale dalla Costituzione vigente: questo procedimento riguardava le leggi di revisione costituzionale ed una serie di leggi volte a regolare aspetti particolarmente delicati del sistema delle autonomie;<sup>105</sup>

*b)* un procedimento nel quale la decisione finale, in caso di dissenso, sarebbe spettata alla Camera: ciò riguardava le materie rientranti nelle competenze legislative esclusive dello Stato;<sup>106</sup>

*c)* un procedimento in cui la decisione finale, in caso di dissenso, sarebbe spettata al Senato: ciò riguardava essenzialmente le materie di competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni,<sup>107</sup>

Questa tecnica per distinguere le competenze delle Camere, in base al riparto di competenze fra Stato e Regioni, era per vari aspetti criticabile. In primo luogo va notato che, se la distinzione fra un procedimento legis-

<sup>104</sup> Secondo l'articolo 94, 1o. co., della vigente Costituzione "il governo deve avere la fiducia delle due Camere", il che significa che esso necessita della fiducia iniziale di entrambe e che è sufficiente il voto di sfiducia di uno di esse per obbligarlo a dimettersi.

<sup>105</sup> Articolo 70, 3o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>106</sup> Articolo 70, 1o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>107</sup> Articolo 70, 2o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

lativo in cui le due Camere sono collocate in posizione di parità e un procedimento nel quale la prevalenza spetta alla Camera bassa è prevista in molte Costituzioni che prevedono un sistema bicamerale differenziato, le cose stanno diversamente per il terzo tipo di procedimento legislativo. In effetti, un procedimento legislativo nel quale, in caso di dissenso, l'ultima parola sarebbe spettata ad una Camera che —come il Senato federale delineato nella riforma costituzionale— non era parte del rapporto fiduciario con il governo e non poteva essere sciolta anticipatamente, ma avrebbe potuto essere egemonizzata da una maggioranza politicamente disomogenea rispetto a quella su cui si sarebbe retto il governo, era davvero una rarità costituzionale, almeno nei regimi parlamentari (basati cioè sul principio della necessaria omogeneità fra Camere e governo).

Ne erano consapevoli gli stessi autori del progetto di revisione, i quali avevano previsto una apposita procedura per neutralizzare la posizione prevalente del Senato, qualora la legge da approvare fosse essenziale per la realizzazione del programma di governo (approvato dalla Camera dei deputati all'inizio della legislatura).

Il progetto di riforma, infatti, prevedeva un potere del governo di ottenere che la decisione prevalente fosse riconsegnata alla Camera dei deputati. A tale scopo, il governo avrebbe potuto chiedere al presidente della Repubblica l'autorizzazione a dichiarare che un disegno di legge fosse essenziale alla realizzazione del suo programma, con la conseguenza che, in tal caso, il disegno di legge poteva essere approvato dalla Camera anche contro la volontà del Senato.<sup>108</sup>

Si trattava però di uno strumento fortemente criticabile, per due ragioni.

La prima è l'alterazione che esso avrebbe prodotto nelle regole sul procedimento legislativo: quest'ultimo sarebbe stato retto in astratto da talune regole sull'esame dei disegni di legge, con percorsi differenziati a seconda delle materie da essi disciplinate; ma una dichiarazione del governo avrebbe potuto spostare il potere di decisione finale. E ciò sarebbe accaduto proprio con riferimento alla scelta più caratteristica del progetto di riforma —quella di prevedere un procedimento legislativo a prevalenza senatoriale, per la predisposizione delle leggi-cornice nelle materie di competenza concorrente— che avrebbe potuto essere accantonata a se-

<sup>108</sup> Articolo 70, 4o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

guito dell'esercizio del potere governativo in commento. Si aggiunga che il ricorso a questa procedura avrebbe rischiato di divenire la regola e non più l'eccezione in casi in cui le due Camere avessero maggioranze diverse (possibilità del tutto fisiologica, dato che esse non sarebbero più state elette contestualmente, come è invece sempre accaduto da quando è in vigore la Costituzione del 1947). Ne sarebbe risultato un assetto paradossale, nel quale ad una situazione ordinaria che avrebbe visto la prevalenza del Senato sulla Camera in caso di dissenso, avrebbe potuto subentrare la soluzione esattamente opposta a seguito di una decisione del governo (approvata dal presidente della Repubblica), scartando la tecnica che di solito si utilizza per valorizzare la seconda Camera: quella di riconoscerle una posizione paritaria alla prima.

La seconda ragione di critica era il coinvolgimento del Presidente della Repubblica nella valutazione circa la pertinenza al programma di governo di una misura all'esame del Senato: si sarebbe trattato, infatti, di una valutazione squisitamente politica, a meno di non immaginare una rigida formalizzazione del programma governativo iniziale, che avrebbe però rischiato di acquisire dimensioni enormi, e di essere oltretutto soggetto ad un rapido invecchiamento nel corso della legislatura.

Oltretutto la stessa scelta di far corrispondere i diversi tipi di procedimento legislativo con le tipologie di materie elencate nell'articolo 117 era discutibile, in quanto normalmente un progetto di legge avrebbe avuto contenuti rientranti in materie attribuite ora alla prevalenza della Camera, ora a quella del Senato, ora al bicameralismo paritario, con la conseguenza della difficoltà di individuare nel caso concreto il procedimento costituzionalmente prescritto. Questa tecnica avrebbe creato notevoli problemi di sovrapposizione fra materie diverse nei medesimi disegni di legge, rendendo difficile il funzionamento delle due camere.<sup>109</sup>

<sup>109</sup> Il progetto di riforma del 2005 prevedeva che in casi dubbi il procedimento da seguire sarebbe stato individuato con decisione insindacabile dei presidenti delle due camere, ma non spiegava cosa avrebbe potuto succedere nell'ipotesi in cui i due presidenti non avessero raggiunto un accordo.

### VIII. I CONTENUTI DEL PROGETTO DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2005: IL SISTEMA REGIONALE

Si è visto che le riforme del sistema delle autonomie costituivano il punto di partenza dei progetti di riforma elaborati dalla maggioranza parlamentare di centro-destra nella XIV legislatura. Anche se, nel testo approvato in via definitiva dalle Camere nel 2005, tali questioni erano passate in secondo piano rispetto a quelle relative alla forma di governo e al sistema bicamerale, le disposizioni concernenti il sistema delle autonomie (e in particolare le Regioni) conservavano una importanza centrale nel disegno riformatore (e sono poi risultate decisive per la reiezione del progetto di riforma nel *referendum* del 2006).<sup>110</sup> I contenuti principali delle riforme riguardavano da un lato il riparto delle competenze legislative, dall'altro le tecniche per garantire la preservazione dell'unità nazionale.

#### 1. *Le modifiche alle norme sul riparto di competenze fra Stato e Regioni*

La riforma intendeva modificare le norme sul riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni, attribuendo a queste ultime competenze espressamente qualificate come “esclusive” nelle quattro materie già menzionate nei precedenti progetti di riforma costituzionale (e previsti nel programma della coalizione di centro-destra nel 2001 come base per l'accordo fra la Lega Nord e gli altri partiti di centro-destra): assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica; gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; polizia amministrativa regionale e locale.<sup>111</sup>

Tuttavia, questa innovazione veniva bilanciata dal rafforzamento delle competenze statali in materie con esse connesse, quale, anzitutto, le “norme generali sulla tutela della salute e della qualità alimentare”, la quale doveva diventare, da competenza concorrente (quale è attualmente), competenza esclusiva statale. Più in generale varie materie che la riforma costituzionale del 2001 aveva attribuito alla competenza regionale o alla competenza concorrente fra Stato e Regioni sarebbero state riportate da-

<sup>110</sup> V. *infra* par. XI.

<sup>111</sup> Cfr. *supra* par. V.

lla riforma del 2005 nella sfera di competenza esclusiva statale: la «promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale», la «politica monetaria», la «tutela del credito», le «organizzazioni comuni di mercato», la «polizia amministrativa regionale», la «sicurezza del lavoro», l'«ordinamento della capitale», le «grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza», l'«ordinamento della comunicazione», l'«ordinamento delle professioni intellettuali»; l'«ordinamento sportivo nazionale», la «produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia».

Inoltre l'elenco delle materie di competenza concorrente sarebbe stato modificato per limitare alla dimensione regionale la portata di alcune materie che sarebbero rimaste oggetto di competenza concorrente (come l'ordinamento sportivo, l'ordinamento della comunicazione, la promozione delle comunicazioni elettroniche, la produzione, distribuzione e trasporto dell'energia, gli istituti di credito).

Ne sarebbe risultato un assetto caratterizzato da tre tipi di competenze:

- a) competenze legislative *esclusive statali*;
- b) competenze legislative *concorrenti* fra Stato e Regioni;
- c) competenze *esclusive delle Regioni*.

Queste ultime sarebbero state distinte in competenze esclusive *enumerate* (assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica; gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione; polizia amministrativa regionale e locale) e competenze esclusive *residuali* (tutte le altre materie non espressamente attribuite dalla Costituzione alla competenza legislativa statale).

L'impatto complessivo di questa riforma del riparto di competenze era poco chiaro e sembrava ispirato a criteri fra loro contraddittori: da un lato la qualificazione come "esclusive" delle competenze legislative residuali delle Regioni, alcune delle quali (quelle oggetto del programma della *devolution*, sopra menzionate) sarebbero state fatte oggetto di esplicita enumerazione; dall'altro un riaccentramento di funzioni legislative statali in vari settori, talora finalizzato a correggere alcune incongruenze degli elenchi di competenze previsti nell'attuale disciplina costituzionale dei rapporti fra Stato e Regioni (modificata, come si è visto, nel 2001), talaltra mirando, come si diceva, a bilanciare l'effetto di decentralizzazione prodotto dalla c.d. *devolution*.



## 2. La procedura per garantire l'«interesse nazionale»

La riforma prevedeva inoltre una procedura specificamente finalizzata a garantire l'«interesse nazionale» da eventuali lesioni apportate ad esso dalle leggi regionali.

L'interesse nazionale, come limite delle leggi regionali, veniva inteso nella riforma come limite non di legittimità, ma di merito, soggetto pertanto ad una valutazione politica non predeterminata legislativamente. Trattandosi di una valutazione politica, essa era rimessa ad organi politici (il governo, la maggioranza parlamentare e, in funzione di accertamento formale, il presidente della Repubblica).

Al governo nazionale era attribuito il potere di attivare la procedura: qualora avesse ritenuto che una legge regionale pregiudicasse “l'interesse nazionale della Repubblica”, esso aveva la facoltà —entro 15 giorni dalla pubblicazione della legge— di invitare la Regione interessata a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non avesse rimosso la causa del pregiudizio, il governo, entro gli ulteriori quindici giorni, poteva sottoporre la questione al Parlamento in seduta comune.

Al Parlamento in seduta comune delle due camere sarebbe spettato, entro gli ulteriori quindici giorni, il potere di annullare la legge regionale o alcune sue disposizioni, mediante una deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti.

Sarebbe infine spettato al presidente della Repubblica emanare, entro i successivi dieci giorni, il conseguente “decreto di annullamento”.<sup>112</sup>

Questo tipo di procedura —abbastanza simile ad un meccanismo analogo già previsto dall'articolo 127 del testo costituzionale del 1947,<sup>113</sup> ma abrogato dalla legge costituzionale n. 3/2001— avrebbe consentito al governo di utilizzare uno strumento non giurisdizionale per rimuovere leggi regionali ritenute politicamente inopportune. Esso si sarebbe affiancato alla procedura prevista dalla riforma costituzionale del 2001 per

<sup>112</sup> Così l'articolo 127, 3o. co., della Costituzione, secondo la modificazione proposta dal progetto di riforma costituzionale del 2005.

<sup>113</sup> Tale procedura, peraltro, non venne mai utilizzata dal 1948 al 2001: anche per questo motivo le disposizioni che la prevedevano furono abrogate dalla riforma costituzionale del 2001. Sull'interesse nazionale *cfr.* Barbera, A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1972.

l'esercizio del potere sostitutivo del governo nei confronti di atti delle Regioni e degli enti locali (che sarebbe stata a sua volta modificata dal progetto di riforma).<sup>114</sup>

### 3. *Le altre riforme del sistema delle autonomie*

Il progetto di riforma costituzionale approvato dalle camere nel 2005 conteneva poi una serie di ulteriori modificazioni, relative sia ai principi di fondo del sistema delle autonomie, sia a specifici aspetti di esso.

A) In primo luogo la riforma mirava a generalizzare la portata dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (che nel testo costituzionale riformato nel 2001 sono previsti per orientare l'esercizio delle funzioni amministrative e il potere sostitutivo statale), menzionandoli espressamente nell'articolo 114 come canoni per l'esercizio delle rispettive funzioni da parte di tutti gli enti territoriali.

In particolare, il principio di sussidiarietà "orizzontale", previsto dall'articolo 118, 4o. co., della Costituzione come riformato nel 2001 (in virtù del quale "Stato, Regioni, città metropolitane, province e comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà"), sarebbe stato rinforzato prevedendo che l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di finalità di interesse generale, potesse essere favorita "anche attraverso misure fiscali" e riconoscendo espressamente i c.d. "enti di autonomia funzionale" (Università, camere di commercio, ecc.), ignorati dal testo vigente dell'articolo 118 della Costituzione italiana.

B) La riforma intendeva poi attribuire carattere "pattizio" agli statuti delle cinque Regioni ad autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta) e modificava, pertanto, il loro procedimento di formazione, stabilendo che la legge costituzionale con cui sono approvati fosse adottata previa *intesa* con la regione interessata.

C) La riforma si occupava anche dei meccanismi di "raccordo" fra Regioni e Stato (ignorati dalla riforma del 2001). A questo fine, l'articolo 118, 3o. co., prevedeva a livello costituzionale la Conferenza Stato-Re-

<sup>114</sup> Cfr. *infra* par. VIII.3.

gioni e la Conferenza Stato-autonomie locali, demandandone la disciplina alla legge statale (che già attualmente le regola, senza però una base costituzionale espressa); al fine di favorire la cooperazione settoriale, la riforma prevedeva poi le Conferenze di settore.

D'altro canto la riforma avrebbe modificato la disciplina costituzionale del potere sostitutivo statale, precisando che la sostituzione prevista dall'articolo 120 poteva avere ad oggetto sia le funzioni amministrative sia quelle legislative e individuando il soggetto abilitato ad operare la sostituzione non più nel governo, ma, genericamente, nello Stato.

D) Una serie di modifiche riguardavano, infine, gli organi di governo regionale, con l'obiettivo di correggere alcuni aspetti della riforma costituzionale del 1999 che gran parte della dottrina aveva ritenuto troppo rigidi. Così la legge statale veniva abilitata a stabilire, oltre alla durata e ai principi relativi al sistema di elezione degli organi regionali, anche i relativi criteri di composizione;<sup>115</sup> la rielezione del presidente della Giunta regionale per più di due mandati consecutivi veniva vietata; il Consiglio delle autonomie locali diveniva un organo non solo di consultazione, ma anche di concertazione e di raccordo fra Regione ed enti locali; alcuni automatismi della forma di governo regionale venivano flessibilizzati.<sup>116</sup>

## IX. LA RIFORMA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Nel progetto di riforma costituzionale del 2005, la revisione delle norme relative alla Corte costituzionale non aveva una portata particolarmente incisiva. Vi erano tuttavia alcune interessanti novità, che riguardavano: a) la modalità di elezione dei giudici della Corte; b) le

<sup>115</sup> La finalità di questa innovazione era contrastare la tendenza all'aumento del numero dei consiglieri regionali che ha caratterizzato gli statuti regionali adottati dopo il 2004.

<sup>116</sup> In particolare il progetto di riforma precisava che: "Non si fa luogo a dimissioni della Giunta e a scioglimento del Consiglio in caso di morte o impedimento permanente del presidente della Giunta. In tale caso, lo statuto regionale disciplina la nomina di un nuovo presidente, cui si applicano le disposizioni previste per il presidente sostituito. In ogni caso le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio". Sulla forma di governo regionale vigente v. i brevi cenni riportati *supra* nella nota 51.

incompatibilità dei giudici costituzionali; c) i modi di accesso alla Corte.

a) Per quanto riguarda il modo di elezione, fermo il numero complessivo dei giudici costituzionali (che sarebbero rimasti quindici, come nella Costituzione vigente), veniva modificata la distribuzione del potere di nomina.

La seguente tabella indica a sinistra l'attuale modo di elezione dei giudici costituzionali e a destra il modo di elezione proposto nella riforma:

| <i>Costituzione vigente<br/>(art. 135)</i>                                |           | <i>Progetto di riforma cost.<br/>2005</i>   |                        |
|---|-----------|---|------------------------|
| Presidente della Repubblica:  | 5 giudici | Presidente della Repubblica   | 4 giudici              |
| Parlamento in seduta comune delle due camere (a maggioranza qualificata): | 5 giudici | Camera dei deputati (a maggioranza qualificata)<br>Senato (a maggioranza qualificata) | 3 giudici<br>4 giudici |
| Supreme magistrature ordinaria e amministrative:                          | 5 giudici | Supreme magistrature ordinaria e amministrative                                       | 4 giudici              |

Obiettivo dichiarato della riforma era attribuire al Senato —in quanto Camera delle Regioni— la designazione di un congruo numero di giudici costituzionali. Alla base di tale obiettivo vi era la constatazione della linea tradizionalmente antirregionalista della Corte costituzionale e quindi il tentativo di correggere questa tendenza attribuendo alle Regioni una maggiore influenza nella scelta dei giudici costituzionali.<sup>117</sup> D'altro canto, l'effetto complessivo della riforma sarebbe stato di aumentare il numero dei giudici costituzionali direttamente espressi dalle forze politiche (sarebbero stati 7 giudici su 15, contrariamente ai 5 su 15 di oggi, alme-

<sup>117</sup> Una scelta di questo tipo può essere collegata all'opzione federale della riforma del 2005. Sulla connessione fra forma federale dello Stato e modo di elezione dei giudici costituzionali si v. Kelsen, H., *Le giurisdizioni costituzionale e amministrativa al servizio dello Stato federale, secondo la nuova Costituzione austriaca del 1o. ottobre 1920* (1923-1924), ora in *id.*, *La giustizia costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1981.

no se si considera il presidente della Repubblica come un'autorità di garanzia, anche se selezionata politicamente).

La seconda innovazione prevista dalla riforma era un nuovo tipo di incompatibilità per i giudici costituzionali. Accanto alle incompatibilità attualmente previste (che operano con riguardo alle cariche di membro del Parlamento o di un Consiglio regionale e con ogni altro ufficio indicato dalla legge e la professione di avvocato), il progetto di riforma prevedeva delle incompatibilità destinate ad operare nel triennio successivo alla scadenza del mandato (di nove anni) del giudice costituzionale: in tale periodo l'ex giudice costituzionale non avrebbe potuto ricoprire "incarichi di governo, cariche pubbliche elettive o di nomina governativa o svolgere funzioni in organi o enti pubblici individuati dalla legge". La finalità della "incompatibilità successiva" —già ipotizzata nel progetto della Commissione bicamerale del 1997-1998—<sup>118</sup> era di rendere indipendente il giudice costituzionale anche "in prospettiva", vale a dire in vista di eventuali ambizioni relative alla fase successiva al termine del suo mandato.

Più rilevante era la terza novità ipotizzata nella riforma: l'individuazione di una nuova tipologia di soggetti abilitati a sollevare questione di legittimità costituzionale delle leggi statali e regionali. Secondo il sistema vigente in Italia, l'accesso alla Corte avviene di norma "in via incidentale", ovvero attraverso l'eccezione di incostituzionalità nel corso di un comune giudizio, mentre i soggetti legittimati ad agire direttamente davanti alla Corte costituzionale sono soltanto lo Stato e le Regioni.<sup>119</sup> L'articolo 127-*bis*, introdotto dal progetto di riforma, avrebbe abilitato anche i Comuni e le Province a proporre la questione di legittimità costituzionale di una legge statale o regionale davanti alla Corte costituzionale, qualora ritenessero tale legge lesiva delle "proprie competenze costituzionalmente attribuite". Tuttavia la disciplina "delle condizioni, delle forme e dei termini di proponibilità" della questione veniva rimessa ad una legge ordinaria statale.

<sup>118</sup> Si v. l'articolo 135, 4o. co., del progetto della Commissione bicamerale approvato il 4 novembre 1997, che prevedeva un quinquennio per l'operatività della incompatibilità successiva.

<sup>119</sup> Cui si aggiungono le province autonome di Trento e Bolzano, che hanno però nell'ordinamento italiano una posizione più simile a quella delle Regioni che a quella delle altre province.

## X. IL REFERENDUM DEL 2006: LE RAGIONI DI UN FALLIMENTO

Le ragioni del fallimento della riforma costituzionale del 2006 sono molteplici. Certo, i difetti tecnici della riforma erano notevoli e il dato comune che attraversava tutto il testo era la tendenza alla iper-regolazione casistica —ben visibile nelle norme sulla forma di governo— e quasi un gusto per la ricerca di soluzioni inutilmente complicate (come si è visto a proposito del procedimento legislativo).

Ma, al di là dei difetti tecnici, nel corso della campagna referendaria due argomenti “sostanziali” sono stati utilizzati con forza dagli oppositori della riforma: in primo luogo l’eccessivo rafforzamento del primo ministro, al punto da creare un assetto tale da mettere in discussione l’equilibrio fra i diversi organi costituzionali e in secondo luogo un’articolazione del riparto di competenze fra Stato e Regioni che avrebbe potuto mettere in pericolo la garanzia uniforme dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

Probabilmente il primo dei due argomenti “sostanziali” evidenziava —sia pure talora con toni troppo accesi— difetti reali del progetto di riforma, i cui punti più deboli, dal punto di vista tecnico, erano però rappresentati dai difetti tecnici poco sopra ricordati (iperrazionalizzazione della forma di governo e disciplina “barocca” del procedimento legislativo).

Diversa è la questione della riforma del sistema regionale, che ha finito per essere determinante per l’esito del *referendum*. Lo slogan della *devolution* nasceva come programma della Lega Nord, prima che della coalizione di centro-destra che nel 2005 approvò il progetto in Parlamento (e che nel 2006 lo ha vanamente difeso nel *referendum*). E come tutte le proposte politiche della Lega Nord esso nasceva con una connotazione in qualche modo ostile alle Regioni dell’Italia centrale e meridionale. Nonostante che, nel testo approvato in via definitiva dalle Camere e sottoposto a *referendum*, la *devolution* fosse stata corretta con lo spostamento in capo alla competenza esclusiva statale di altre materie e con la reintroduzione della procedura di garanzia dell’interesse nazionale, la percezione prevalente nell’opinione pubblica è stata quella di una federalizzazione squilibrata e pericolosa per l’unità nazionale. Probabilmente tale percezione era errata, mentre il limite principale della riforma, proprio per i correttivi apportati al disegno originario della *devolution*, era la sua

estrema confusione, derivante dalla giustapposizione, al suo interno, di norme aventi finalità fra loro opposte e contrastanti. Tuttavia l'analisi del risultato referendario scomposto per Regioni dimostra che il rifiuto della riforma —verificatosi in 18 Regioni su 20—<sup>120</sup> era molto più forte nelle Regioni meridionali, economicamente più deboli e dipendenti dal trasferimento di risorse economiche dalle grandi regioni dell'Italia settentrionale. La diversità del risultato sull'asse Nord-Sud si può ben vedere dal 65 per cento di voti favorevoli alla riforma nella provincia settentrionale di Sondrio (un'area montana della Lombardia, al confine con la Svizzera) e dall'82 per cento di voti contrari in Calabria, la Regione dell'Italia meridionale con maggiori problemi di sviluppo economico.

Queste dinamiche si innestano, poi, sulle indicazioni date dalle forze politiche in vista del *referendum*: il centro-sinistra, che aveva avvertito la riforma in Parlamento, ha invitato gli elettori al voto per il No, mentre il centro-destra, che aveva approvato la riforma nelle Camere, ha invitato a sostenere la riforma stessa nel *referendum*. Fra le personalità politiche e della società civile si è registrata una forte corrispondenza fra l'appartenenza politica e l'opzione nel *referendum* (più elevata della corrispondenza che si registra usualmente nei *referendum* popolari, molto frequenti nella democrazia italiana).<sup>121</sup> Da questo punto di vista, la sconfitta elettorale subita dal centro-destra pochi mesi prima del *referendum* anticipava in qualche modo l'esito del *referendum*, poi notevolmente rafforzato dal rifiuto massiccio della riforma nelle Regioni dell'Italia meridionale, anche in quelle (come la Sicilia) che nelle elezioni del 9 e 10 aprile avevano espresso sostegno ai partiti di centro-destra.

## XI. DOPO IL REFERENDUM: QUALE DISCORSO SULLE RIFORME

Il fallimento della riforma costituzionale del 2005 segna un passaggio importante della storia costituzionale italiana, e in particolare di quel lungo e complesso capitolo di essa caratterizzato dal dibattito sulla “grande riforma costituzionale”.

<sup>120</sup> Solo nelle Regioni settentrionali della Lombardia e del Veneto i voti favorevoli alla riforma hanno superato quelli contrari (ma anche in tali Regioni, le province delle città capoluogo —Milano e Venezia— si sono espresse contro la riforma).

<sup>121</sup> Cfr. *supra* nota 36.

Il *referendum* ha messo in evidenza la fallacia del discorso sulla “grande riforma”. Quest’ultima si è rivelata essere nell’ultimo decennio soprattutto un’esigenza di legittimazione politica dei *leaders* del centro-destra, oltre che un sogno accarezzato da molti reduci del riformismo costituzionale degli anni ottanta e dei primi anni novanta. Ma un eventuale declino di tale prospettiva non esclude la utilità, se non la necessità, di una serie di riforme settoriali, alcune delle quali simili a quelle contenute nel progetto di riforma del 2005, altre relative a temi emersi nella discussione politica e istituzionale degli ultimi anni.<sup>122</sup> In effetti, il *referendum* del giugno 2006 non ha rimosso i problemi per rispondere ai quali il dibattito sulle riforme ha avuto inizio ormai un quarto di secolo fa: se alcuni di essi sono stati in parte risolti da alcune riforme nel frattempo approvate, altri rimangono in vario modo aperti.

All’indomani del *referendum* si sono susseguiti vari appelli a riprendere il cammino riformatore, in uno stile di dialogo fra la maggioranza (ora di centro-sinistra) e l’opposizione (ora di centro-destra), accantonando l’idea di poter riformare la Costituzione “a colpi di maggioranza”.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Fra i temi che esigono corposi interventi di manutenzione costituzionale, ma che si pongono al di fuori della prospettiva della “grande riforma”, vanno segnalati:

a) la previsione di norme volte a regolare il controllo giurisdizionale sulle procedure elettorali, che sottraggano la decisione di ultima istanza alle Camere, cui essa attualmente spetta. Al riguardo i due modelli di riferimento possono essere la remissione di tali materie alla giustizia costituzionale (magari in seconda istanza) o il ricorso al modello messicano di giustizia elettorale, con affidamento ad un sistema apposito di organi di tutte le controversie elettorali (attualmente, nel sistema italiano, le controversie elettorali diverse da quelle relative all’elezione delle camere sono rimesse alla magistratura amministrativa);

b) la revisione di una serie di regole disciplinanti il *referendum* abrogativo (numero di firme per la richiesta, quantità di richieste di *referendum* sottoscrivibili da ogni cittadino annualmente, quorum di validità);

c) la previsione di limiti alla concentrazione della proprietà dei mezzi di informazione, soprattutto radiotelevisiva;

d) la definizione di regole costituzionali interne sulla partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea (attualmente affidate a una clausola generale —l’articolo 11 della Costituzione— che consente le limitazioni di sovranità derivanti dalla partecipazione a processi di integrazione sovranazionale).

<sup>123</sup> Per escludere in radice questa eventualità si propone da molti di modificare la procedura di revisione costituzionale prevista nell’articolo 138, rendendo imprescindibile, per l’approvazione parlamentare della delibera di revisione costituzionale, la maggio-



Fra essi quello del nuovo presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, eletto il 10 maggio 2006. E non sono mancati vari interventi di esponenti politici, di costituzionalisti e di uomini di cultura, che continuano a muoversi nella prospettiva della “grande riforma” e per questo chiedono che vengano individuati percorsi speciali per la revisione costituzionale (come un’Assemblea costituente, un’Assemblea speciale per la revisione della Costituzione —entrambe da istituire con legge costituzionale e da eleggere appositamente— o una “convention”, che riprenda il modello utilizzato per redigere il progetto di Costituzione europea e praticato anche in Austria per modificare la Costituzione del 1920).<sup>124</sup>

La XV legislatura dell’Italia repubblicana, iniziata nel 2007, si è però rivelata —almeno sinora— un contesto poco idoneo all’attivazione di percorsi eccezionali. Tuttavia, all’indomani del *referendum* costituzionale del 2006 almeno tre grandi questioni istituzionali sono rimaste aperte e richiedono soluzioni in tempi non lunghi.

### 1. *Il problema della legge elettorale: back to future?*

La questione principale in materia di forma di governo è oggi posta dalla legge elettorale. La maggioranza parlamentare di centro-destra ha infatti modificato alla fine del 2005 la legge elettorale del 1993.<sup>125</sup>

Per la Camera dei deputati, il nuovo sistema —molto simile a quello in vigore per l’elezione dei Consigli regionali in base alla legge n. 43/1995— prevede una competizione fra liste elettorali (di partito) “bloccate”, in 26 circoscrizioni corrispondenti alle Regioni (nelle Regioni più grandi sono previste più circoscrizioni) e il riparto dei seggi fra le varie liste in ragione proporzionale ai voti ottenuti: e per questo aspetto si tratta di un ritorno al sistema elettorale in vigore prima del 1993. Tuttavia questo sistema viene integrato da un premio di maggioranza, attri-

ranza dei due terzi dei membri delle due camere. Una simile riforma sottrarrebbe alla maggioranza parlamentare il controllo della procedura di revisione costituzionale.

<sup>124</sup> Si v. il Rapporto della Convenzione al sito web <http://www.konvent.gv.at/pls/porta/docs/PAGE/K/zd/grundsaeetze.pdf>

<sup>125</sup> L. n. 270/2005.

buito alla lista o coalizione di liste<sup>126</sup> che ottenga —su base nazionale— il maggior numero di voti: a tale partito o coalizione vengono attribuiti 340 seggi sui 630 di cui si compone la Camera dei deputati. Questo aspetto, che corrisponde alla logica maggioritaria, salvaguarda almeno in parte la dinamica maggioritaria e bipolare del sistema elettorale, che era stata prodotta dalla riforma elettorale del 1993.

Parzialmente diverso è il sistema elettorale in vigore per il Senato, ove è prevista una competizione fra liste di candidati in 20 circoscrizioni regionali con riparto dei seggi in ragione proporzionale. Anche per il Senato è previsto un premio di maggioranza, che non viene però attribuito su base nazionale, ma su base regionale: alla lista o coalizione di liste che abbia ottenuto il maggior numero di voti in una Regione viene attribuito il 55 per cento dei seggi spettanti a quella Regione.<sup>127</sup> Si tratta di un sistema internamente contraddittorio, in quanto la logica del “premio di maggioranza”, destinata ad agevolare la formazione di una maggioranza parlamentare negli organi rappresentativi, viene frammentato su base regionale, con la conseguenza di un possibile annullamento incrociato dell’effetto maggioritario prodottosi nelle diverse Regioni.

Applicato nelle elezioni legislative del 9 e 10 aprile 2006, tale sistema ha attribuito alla coalizione di centro-sinistra, vincente nelle elezioni per la Camera, sia pure con un margine di voti molto ridotto (circa 25 mila, su 40 milioni di voti validi), il premio di maggioranza previsto (340 seggi su 630). Al Senato, invece, il nuovo sistema elettorale ha attribuito al centro-sinistra una maggioranza di seggi molto esigua (158 seggi contro 156 del centro-destra e un indipendente) e determinata dal successo nei seggi riservati agli italiani all’estero<sup>128</sup> (fra i senatori eletti in Italia, 155 erano stati conquistati dal centro-destra e 154 dal centro-sinistra).<sup>129</sup> Al

<sup>126</sup> Per coalizione si intende l’insieme di liste che abbiano dichiarato di collegarsi fra loro al fine di conseguire una maggioranza parlamentare, di realizzare un programma di governo sotto la guida di un *leader*: *cf.* articolo 1, 5o. co., l. 270/2005.

<sup>127</sup> Regole speciali sono poi previste per le Regioni Trentino-Alto Adige, Molise e Valle d’Aosta.

<sup>128</sup> Gli articoli 56 e 57 Costituzionale (così modificati dalla legge cost. n. 1/2001) prevedono che 12 deputati (su 630) e 6 senatori (sui 315 elettivi) siano eletti in una “circoscrizione estero” dai cittadini italiani residenti all’estero.

<sup>129</sup> Va inoltre segnalato che la previsione di soglie di sbarramento molto basse sia alla Camera (4 per cento per le liste non coalizzate e 2 per cento per le liste coalizzate,

di là del caso particolare del voto del 9 e 10 aprile, segnato da un forte equilibrio tra i due schieramenti, separati —sia alla Camera, sia al Senato—<sup>130</sup> da un ridotto numero di voti, il sistema elettorale è fortemente contraddittorio, soprattutto sino a quando resterà in vigore il bicameralismo paritario.

La diffusa insoddisfazione per il funzionamento del sistema elettorale (che si è rivelato deficitario anche dal punto di vista della partecipazione democratica, in quanto ha aumentato il potere di scelta dei partiti, riducendo quello degli elettori)<sup>131</sup> fa sì che la questione della legge elettorale sia nuovamente al centro del dibattito politico all'inizio della attuale legislatura. Nell'estate del 2006 un gruppo di costituzionalisti, di esponenti della cultura e di uomini politici ha lanciato una campagna per promuovere un referendum di abrogazione parziale della legge elettorale del 2005. Nel corso del 2007 sono state raccolte le 500.000 firme richieste dall'articolo 75 della Costituzione italiana per la convocazione di un referendum abrogativo, che avrà luogo fra il 15 aprile e il 15 giugno 2008, se i tre quesiti referendari predisposti dal Comitato promotore saranno dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale. I referendum elettorali, tuttavia, correggerebbero solo alcuni fra i principali difetti della legge elettorale della Camera e del Senato —in particolare essi attribuirebbero il “premio di maggioranza” non più alla coalizione vincente, ma al partito che ottiene più voti— ma non modificherebbero l'aspetto più criticabile del sistema elettorale del Senato —l'attribuzione del “premio di maggioranza” su base regionale— che al momento costituisce il principale

ma è anche ammessa al riparto dei seggi la prima fra le liste coalizzate che non consegue il 2 per cento dei voti), sia al Senato (8 per cento per le liste non coalizzate e 3 per cento per le liste coalizzate).

<sup>130</sup> Va segnalato che nel 2006 il centro destra ha ottenuto al Senato più voti del centro-sinistra.

<sup>131</sup> Rispetto al sistema elettorale in vigore prima del 1993, i cittadini sono infatti privati della possibilità di esprimere un voto di preferenza per uno dei candidati della lista da loro prescelta. Rispetto al sistema elettorale successivo al 1993 viene a mancare il rapporto fra elettore ed eletto che si generava nell'ambito dei collegi uninominali. L'ampiezza delle circoscrizioni elettorali e la possibilità (ampiamente utilizzata dai *leaders* dei partiti) di candidature multiple (in una pluralità di circoscrizioni, salvo opzione per una di esse dopo il voto) ha reso quasi impossibile per l'elettore l'individuazione delle persone che con il suo voto contribuiva a scegliere. Ne risulta un evidente *deficit* democratico del sistema elettorale del 2005.

problema per la formazione di maggioranze stabili. Anche in caso di esito positivo del referendum, dunque, sarebbe poi necessario un successivo intervento con legge per correggere il sistema elettorale del Senato. Anche per questo molti auspicano che il legislatore si attivi prima del referendum e modifichi la legge elettorale, rendendo inutile il ricorso alla consultazione popolare.

## *2. Il sistema regionale tra adeguamento alla riforma del 2001 e riforma della riforma*

La seconda questione riguarda, ovviamente, il sistema regionale. Per quanto attiene alla sostanza dei problemi, il *referendum* ha evidenziato un forte timore (se non un vero e proprio terrore) delle Regioni meridionali per il decentramento politico e, al tempo stesso, ha evidenziato il consenso —sia pure con margini ridotti— alla riforma delle due Regioni dell'Italia settentrionale attualmente governate dal centro-destra, che sono anche le Regioni economicamente più dinamiche del paese (Veneto e Lombardia). Se l'individuazione di una risposta a queste domande fra loro contrapposte<sup>132</sup> richiederà tempo e anche un recupero di fiducia fra le varie parti del paese, l'urgenza principale in questo campo sembra essere quella di fare funzionare il sistema regionale delineato nel 2001 dalla riforma del titolo V. Tale riforma, infatti, è stata ignorata nello scorso quinquennio sia dalle forze politiche che l'avevano voluta (centro-sinistra), sia da coloro che l'avevano subita (centro-destra). Ma gli spazi di decentramento politico aperti da tale riforma sono notevoli e dunque la sua attuazione può essere il primo passo da percorrere: ciò sia riguardo alle norme sull'autonomia finanziaria, sia relativamente ai meccanismi di partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo mediante la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

## *3. La riforma del sistema bicamerale*

Vi è poi la terza urgenza, la sola che nell'immediato richieda una revisione formale del testo costituzionale: il superamento del bicameralismo

<sup>132</sup> Le istanze delle Regioni del sud sembrano essere in favore del rafforzamento dell'unità nazionale; quelle delle Regioni del nord in favore di forme più articolate di autonomia.

perfetto. La mediocre fattura tecnica della riforma del 2005 dava una risposta inadeguata ad una domanda che rimane però di assoluto rilievo. E la fragile maggioranza di cui dispone il II governo Prodi nell'attuale Senato conferma che un sistema bicamerale perfetto è fonte non solo di inutili duplicazioni di lavoro, ma anche di instabilità politica. Se nell'immediato la soluzione di una partecipazione delle Regioni all'attività legislativa statale può trovare risposta tramite la Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dalla riforma del titolo V,<sup>133</sup> l'adeguamento del sistema bicamerale italiano alla riforma del sistema regionale del 2001 non dovrebbe essere escluso dall'agenda istituzionale dei prossimi anni. E' in questa prospettiva che si muove il più recente progetto di riforma costituzionale,<sup>134</sup> approvato il 17 ottobre 2007 dalla Commissioni affari costituzionali della Camera dei deputati.

Tale progetto prevede la sostituzione del Senato eletto a suffragio universale con un Senato eletto dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali, e che sarebbe dunque espressione del sistema autonomistico. Il nuovo Senato avrebbe una posizione subordinata nel procedimento legislativo e non dovrebbe più concedere e negare la fiducia al governo. Ma il destino di questo nuovo progetto di revisione costituzionale —che interviene anche su alcune altre questioni aperte e che appare nel complesso apprezzabile proprio perché evita la tentazione della “grande riforma” e si propone di risolvere alcune delle principali questioni relative alla forma di governo e al sistema delle autonomie— appare estremamente incerto.

#### 4. *Una storia infinita, per ora*

Per ora, la storia delle riforme costituzionali in Italia appa-  
 re davvero una storia infinita. Per vari aspet-  
 storia incompiuta, nonostante i cambiamenti  
 tuali in Italia appa-  
 ti essa è anche una  
 profondi che le ri-  
 forme effettivamente realizzate —a livello costituzionale o legislativo—  
 dopo il 1992 hanno nel frattempo prodotto. Ma se molte delle riforme  
 progettate e non realizzate non meritano rimpianti, alcuni rilevanti pro-  
 blemi di funzionalità delle istituzioni repubblicane fanno sì che il dibattito  
 debba continuare. E' però necessario un mutamento di prospettiva, che

<sup>133</sup> Si fa riferimento al già citato articolo 11 della legge costituzionale n. 3/2001.

<sup>134</sup> *Cfr.* Atto Camera, XIII legislatura, n. 553.