

Ancora riforme costituzionali?

Parte prima: la stagione delle bicamerali

*di Angelo Gazzaretti**

(20 febbraio 2010)

“Tutti, partiti di governo e partiti d’opposizione, dichiarano di attuare o di volere riforme, poiché il diritto appare agli uni ed agli altri privo di durata, ossia variabile e manipolabile dalla volontà umana. L’ossessivo riformismo è intimamente legato all’idea di produzione, alla convinzione che le leggi siano tratte dal nulla o risospinte nel nulla. Il nichilismo giuridico è propriamente in questa perdita del centro, nell’incondizionata volontà, che, attraversando i canali di procedure produttive, passa di fine in fine, e non sa verso dove si agiti e svolga”

(Natalino Irti, Nichilismo e concetti giuridici. Intorno all’aforisma 459 di “Umano, troppo umano”)

Destò non poca sorpresa, ad inizio 2010, vedere esponenti di governo¹ intenti a rispolverare, una volta ancora, quello che Valerio Onida già sette anni orsono apostrofava come il “*logoro argomento delle riforme costituzionali in Italia*”². Espressione quanto mai azzeccata, giacché da trent’anni, ormai, si discute di mettere mano alla Costituzione del 1947. E poco importa se – come spesso accade – il tema sia scivolato rapidamente in secondo piano al venir meno della compattezza dell’attuale maggioranza parlamentare, con la fuoriuscita dai gruppi del Popolo della Libertà dei parlamentari vicini all’on. Gianfranco Fini e la costituzione sia alla Camera che al Senato dei nuovi gruppi di Futuro e Libertà per l’Italia, oggi all’opposizione; poco importa, perché presto qualche importante esponente di questo o quel partito tornerà a ribadire la necessità salvifica di “mettere le riforme al centro del dibattito” – una frase sentita fino allo sfinimento – ed i suoi colleghi ed avversari

* Dottorando di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea, Università di Bergamo (angelo.gazzaretti@unibg.it).

¹ Cfr. Brunetta “Cambiare l’art. 1 della Carta”. Insorgono Pd e Idv, frenano Pdl e Lega, in *corriere.it*, 2 gennaio 2010.

² V. Onida, Il “mito” delle riforme costituzionali, in *Il Mulino*, n. 1/2004, consultabile in www.forumcostituzionale.it

dovranno partire alla rincorsa, affermando che da anni vogliono fare riforme, per impedire che una sola parte politica si arroghi il titolo di “riformista”, che uno solo possa sostenere di “far qualcosa per cambiare l’Italia”. Di ciò è testimone il fatto che, anche nei recenti dibattiti sulla fiducia svoltisi in Parlamento (29-30 settembre 2010 e 14 dicembre 2010), si sia sentita ancora l’espressione vacua e nebulosa di “legislatura costituente”: ormai stancamente invero – e diversamente non potrebbe essere –, quasi un *cliché* inevitabile o un disco incantato, giacché il quadro politico, i precari equilibri delle coalizioni e lo scarso *fair play* tra schieramenti non fanno che delineare i familiari tratti della chimera sul volto di questa abusata espressione.

Anche nel corso della campagna elettorale per le ultime elezioni regionali (marzo 2010), figure rappresentative dell’area di governo hanno prospettato l’intenzione di cambiare in senso “presidenziale” la forma di governo italiana; ciò che ha suscitato maggior stupore, in questo caso, non concerne tanto il merito, quanto soprattutto il metodo della riforma: da approvarsi dichiaratamente a colpi di maggioranza per passare poi attraverso il banco di prova del referendum confermativo³, quindi con un’esplicita esclusione dell’opposizione parlamentare dall’elaborazione del progetto. Non si tema, poi, il venir meno dei tavoli di discussione sulla legge elettorale: tanto più verrà a profilarsi il rischio di scioglimento anticipato delle Camere, tanto maggiore sarà l’attenzione rivolta alla modificazione del metodo elettivo. Non a caso, l’ipotesi di formare governi tecnici incaricati di cambiare il vigente sistema elettorale, e destinati a dimettersi una volta raggiunto tale obiettivo programmatico, si è affacciata sia a seguito della crisi del II° governo Prodi nel 2008 (con una sorta di preincarico o mandato di natura esplorativa al sen. Marini, che tuttavia non riusciva a raccogliere una maggioranza parlamentare attorno a tale progetto portando allo scioglimento anticipato delle Camere), sia nella crisi sfiorata lo scorso dicembre dal IV° ministero Berlusconi tutt’oggi in carica.

Da ultimo, nelle prime settimane di questo 2011, le cronache registrano l’ennesimo rilancio dello spauracchio “riformista”: ora si punta sulla revisione delle disposizioni della

³ Come noto il procedimento di revisione costituzionale (art. 138 cost.) stabilisce che le revisioni della Costituzione e le altre leggi costituzionali vadano approvate con una doppia deliberazione, nella seconda delle quali è richiesta una maggioranza assai ampia in Parlamento (i 2/3 di entrambe le Camere); qualora questa non venga raggiunta, è esperibile il referendum costituzionale confermativo (su richiesta di 500.000 elettori, 1/5 dei membri di una Camera o 5 Consigli regionali), detto anche “oppositivo” all’intervento del legislatore costituzionale; qualora invece esista tale diffuso consenso in Parlamento, lo strumento referendario non può essere impiegato: ciò perché si presume che una riforma costituzionale appoggiata da larghissima parte delle forze parlamentari sia probabilmente condivisa anche dalla maggior parte dell’elettorato.

c.d. “Costituzione economica” ed in particolare dell’art. 41 Cost., dedicato alla libertà di iniziativa economica⁴. Il malvezzo odierno è ben collaudato, e si basa su quel consueto schema per il quale cambiando le regole tutto dovrebbe migliorare: così, le forze politiche a lungo hanno spostato l’attenzione sulle norme – costituzionali ed elettorali – che disciplinano la nostra forma di governo, sostenendo che la riforma di queste avrebbe migliorato il funzionamento della stessa; allo stesso modo, oggi, si fantastica circa la possibilità di superare la presente crisi economico-finanziaria grazie ad un semplice ritocco della disposizione costituzionale che regola la libertà d’impresa, abrogando il limite dell’utilità sociale posto a tale libertà dal Costituente. Un progetto senza dubbio ambizioso, se così vogliamo dire.

Ma sulla confusione dei dibattiti, sulla frenetica proposta di riforme si staglia un dato concreto difficilmente trascurabile: ad eccezione del Titolo V (Le Regioni), la struttura e la sostanza della Carta sono rimaste pressoché intatte, e sarebbe forse il caso di domandarsi le ragioni di tale resistenza, anziché tornare a sventolare il logoro vessillo “riformista”.

Negli anni recenti, l’ideologia delle riforme sembrava aver subito due colpi durissimi, tali da lasciarla a terra e liberarci una volta per tutte degli annosi dibattiti sul tema. Il primo di questi colpi era giunto con il referendum costituzionale del giugno 2006, in ragione del quale la “*parabola discendente della grande riforma*”⁵ pareva aver toccato, definitivamente, il fondo: allora, respingendo la revisione “unilaterale” approntata durante la XIV legislatura dalla maggioranza di centro-destra senza coinvolgere l’opposizione, il corpo elettorale aveva restituito vigore e solidità alla Carta costituzionale, muovendo altresì un’implicita censura all’approccio “non condiviso” alle riforme istituzionali, di cui si dirà in seguito. Di lì a poco – ed ecco il secondo colpo – il netto mutamento del paesaggio politico-parlamentare, verificatosi con le elezioni generali del 2008, mostrava con disarmante semplicità lo scarso pregio delle tesi per cui il cattivo funzionamento della forma di governo andasse ricondotto a taluni difetti congeniti del nostro impianto costituzionale. Al contrario, la tanto deprecata iperframmentazione del sistema partitico italiano – da sempre ritenuta

⁴ Cfr. G. Casadio, *Berlusconi: libertà d’impresa, cambieremo la Costituzione*, in *La Repubblica*, 1 febbraio 2011, p. 6.

⁵ Di cui già parlava in termini declinanti, diversi anni prima, M. Gorlani, *La parabola discendente della “grande” riforma costituzionale*, in A. D’Andrea (a cura di), *Verso l’incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 457 e ss.

causa principale dell'instabilità ministeriale – si riduceva drasticamente in virtù di accordi squisitamente politici, senza alcuna alterazione del quadro giuridico. In un passaggio secco, dai tratti quasi traumatici, si verificavano le innovazioni invocate per anni “attorno all'idolo delle riforme”, per usare un'espressione forse eccessiva ma icasticamente efficace nel descrivere l'idea mistico-provvidenziale che sorregge, spesso, quanti caldeggiavano mutamenti istituzionali. Se infatti il voto politico del 2006 aveva visto affrontarsi due schieramenti estremamente estesi – si contavano 13 liste collegate nella coalizione di centro-sinistra e 12 nel centro-destra per la corsa a Montecitorio – e all'interno di questi avevano ottenuto rappresentanza alla Camera in tutto ben 13 partiti (8 del centro-sinistra e 5 del centro-destra), nel 2008 invece soltanto 6 formazioni politiche riuscivano a eleggere rappresentanti in Parlamento (Pdl, Lega e Mpa coalizzate nel centro-destra, PD e IdV nel centro-sinistra e soltanto l'Udc al di fuori delle due principali alleanze elettorali). Il che ha determinato un'inaspettata e drastica semplificazione del nostro sistema partitico.

Risultava così avverarsi quell'interrogativo che, ormai vent'anni fa, sempre Valerio Onida sollevava retoricamente domandosi *“se i difetti o gli inconvenienti che spesso vengono segnalati nel funzionamento del sistema costituzionale siano, e in che misura, imputabili ai congegni previsti dalla Costituzione, o se essi risalgano, e in che misura, ai comportamenti delle forze politiche e sociali, e in special modo dei partiti; se quindi le riforme da tante parti auspiccate si debbano perseguire essenzialmente attraverso l'affermazione di nuove regole costituzionali, o se piuttosto non dovrebbero passare attraverso una modifica degli atteggiamenti e dei comportamenti prevalenti nel sistema politico”*⁶.

Ebbene, a fronte degli affondi menzionati, sembrava mandata in soffitta l'ideologia delle riforme: all'indomani della consultazione politica del 2008, la teoria della revisione costituzionale come unica salvezza per uscire dalle inefficienze del sistema politico-parlamentare si mostrava destituita di fondamento.

Ma quando aveva preso avvio la parabola riformista? Qual è la storia delle (mancate) riforme in Italia?

⁶ V. Onida, voce *Costituzione italiana*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, IV ed., vol IV, Torino, Utet, 1990, p. 333.

Se prima degli anni Ottanta soltanto voci isolate avevano azzardato proposte di revisione – si pensi a Meuccio Ruini, già presidente della “commissione dei 75” alla Costituente, oppure al costituzionalista Giuseppe Maranini –, a partire da questa decade, invece, diverrà una vera e propria ossessione quella di rivedere la Carta del 1947, ed in particolare la sua parte seconda. E’ al secondo governo Spadolini (in carica dall’agosto al dicembre 1982) che si deve l’elaborazione di un “decalogo” di riforme costituzionali, che rappresenta il primo formale passo istituzionale su questo terreno. Ma sarà solo con l’esperienza della commissione bicamerale Bozzi⁷ (attiva nel periodo 1983-1985) che si porrà in essere un concreto tentativo di revisione: questa si trovò ad operare a cavallo tra l’VIII e la IX legislatura, istituita con analoghi atti di Camera e Senato che le attribuivano una funzione propositiva benché slegata da un rapporto diretto con le Camere e cioè priva di poteri referenti; pertanto, l’iniziativa vera e propria di leggi di revisione costituzionale – una volta raggiunti accordi politici di massima all’interno di tale organo – era comunque rimessa alle ordinarie sedi parlamentari, ove le numerose proposte che andarono a riprendere in tutto o in parte i lavori della bicamerale caddero a poco a poco nel nulla.

Stante la difficoltà a raggiungere intese in grado di convogliare ampie maggioranze parlamentari attorno a progetti di revisione costituzionale, l’attenzione dei “riformisti” andava allora concentrandosi sulle leggi elettorali. Si postulava la necessità di abbandonare formule proporzionali per potersi lasciare alle spalle la cronica litigiosità endocoalizionale e la conseguente instabilità ministeriale tipiche del nostro sistema: è questa la strada che porterà al referendum “maggioritario” del 18 aprile 1993, sui cui esiti torneremo a breve. Va ricordato, intanto, che anche in questo caso il Parlamento si era rivelato interlocutore inadeguato: estenuanti discussioni e laboriose trattative non avevano sortito alcun accordo idoneo a far approvare un disegno di legge in materia elettorale. E proprio dall’iniziativa di alcuni parlamentari insoddisfatti da tale situazione nasceva il c.d. “patto Segni”⁸ per la riforma elettorale, che legava trasversalmente, sotto lo stendardo comune della svolta maggioritaria e bipolare, numerosi esponenti politici della più diversa estrazione: il gruppo di pressione, esauriti i vani sforzi esperiti in seno agli organi legislativi, dava vita ad un

⁷ Un chiaro dossier riassuntivo sull’attività di tale organo può essere consultato sul sito di Montecitorio: <http://www.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/prec03.htm>

⁸ Al riguardo può essere utile rinviare a N. Zanon, *Il patto Segni e il diritto costituzionale della rappresentanza politica*, in *Quaderni costituzionali*, a. XIII, n. 1, aprile 1993, p. 195 e ss.

comitato promotore per tentare la via referendaria laddove i partiti ed il Parlamento avevano fallito. Si decideva pertanto di ricorrere al corpo elettorale, in via decisamente eccezionale, per fare ciò che le Camere non riuscivano a fare. Una funzione “sostitutiva” o “integrativa”, da parte del popolo nei confronti dei propri rappresentanti, capace di raccontare moltissimo delle difficoltà che attraversavano in quegli’anni le nostre istituzioni. Una sostituzione invero discutibile, perché stante la struttura abrogativa e quindi “negativa” del referendum previsto dall’art. 75 cost., è del tutto intuibile l’inadeguatezza di tale strumento a porre in essere un’organica riforma della legislazione elettorale. I quesiti referendari abrogano articoli, periodi o addirittura singole parole di leggi ed atti aventi forza di legge, ed incontrano quindi forti limiti strutturali nel perseguire un siffatto obiettivo. L’intervento referendario veniva quindi a configurarsi come uno scadente surrogato rispetto ad una coerente disciplina approntata nelle sedi parlamentari, la cui inerzia aveva tuttavia indotto ad escogitare questo vero e proprio espediente che alterava, nella sostanza, la natura del referendum previsto dall’art. 75 cost.: era l’*extrema ratio*, l’ultimo antidoto contro quel veleno che paralizzava il nostro sistema politico.

Ad ogni modo, benché la via della legislazione elettorale sembrasse meno ardua da percorrere, non veniva meno l’aspirazione ad un più vasto intervento sul sistema costituzionale. Sono emblematiche, al riguardo, due vicende istituzionali legate alla seconda parte del settennato di Francesco Cossiga (1985-1992): in primo luogo la crisi intercorsa tra il VI° ed il VII° ministero Andreotti (consumatasi nella Primavera del 1991), che vedeva il Capo dello Stato giocare un ruolo “superattivo”; in secondo luogo, il celeberrimo messaggio presidenziale alle Camere del 26 giugno 1991⁹. Rispetto al primo punto, già il VI° esecutivo presieduto da Giulio Andreotti si era presentato alle Camere (26 luglio 1989) inserendo tra gli obiettivi programmatici anche il superamento del bicameralismo perfetto e la ridefinizione delle autonomie locali, ma – a seguito della crisi di questo ministero promossa insolitamente proprio dal Presidente Cossiga¹⁰ – è nella formazione del successivo gabinetto

⁹ Cfr. A. D’Andrea (a cura di), *Verso l’incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, Milano, Giuffrè, 1999, con particolare riferimento ai capitoli di F. D’Addabbo, *La formazione del 6° governo Andreotti*, p. 51 e ss., *La formazione del 7° governo Andreotti*, p. 115 e ss., e di A. Apostoli, *Vicende di rilievo costituzionale nel periodo conclusivo della legislatura*, p. 158 e ss.

¹⁰ Una nota ufficiosa del Quirinale, in data 22 marzo 1991, sostanzialmente invitava il governo alle dimissioni (rassegnate poi nel giro di una settimana) benché non fosse venuto meno – nemmeno informalmente – il rapporto di fiducia con il Parlamento, circostanza del tutto estranea alla precedente prassi istituzionale. Cfr. F. D’Addabbo, *Dai*

che il tema delle riforme istituzionali assumerà una veste determinante: l'incarico conferito dal Capo dello Stato verrà a configurarsi come “vincolato” all'intervento sull'assetto costituzionale, operando una singolare innovazione nella prassi degli incarichi presidenziali che, nel passato, mai aveva visto porre vincoli rispetto ai contenuti del programma dell'esecutivo¹¹. A rappresentare esplicitamente l'inclusione delle riforme tra i punti caratterizzanti il programma di governo, la compagine del VII° governo Andreotti (in carica dal 12 aprile 1991) contava uno specifico ministero senza portafoglio per le riforme istituzionali – che precedentemente costituivano un'unica competenza ministeriale insieme a quella per gli affari regionali –, affidato al democristiano Martinazzoli. Ma a parte ciò, va osservato, la breve vita del gabinetto non consentì di fare passi ulteriori nel perseguimento di tale obiettivo, giacché la legislatura si concludeva anticipatamente il 2 febbraio 1992¹².

L'altra notevole vicenda che vedeva protagonista il Presidente Cossiga sfociava nel messaggio alle Camere del 26 giugno 1991 (ai sensi dell'art. 87, co. 2, cost.): in tale atto il Capo dello Stato compendia le proprie insistenti convinzioni sul tema delle riforme istituzionali, sulla necessità delle stesse, sui possibili metodi da seguire per realizzarle ed anche sul merito delle medesime. Passata alle cronache come opera di “picconatura” dell'edificio costituzionale, quella di Cossiga era una fremente attività di stimolo, anzi di direzione se non anche di dettatura circa quale dovesse essere la via istituzionale da intraprendere, quale nuovo volto dovesse assumere il nostro assetto costituzionale. Nel messaggio del Capo dello Stato venivano anche suggerite, tutt'altro che velatamente, alcune precise soluzioni quali l'abbandono del bicameralismo paritario e della forma di governo parlamentare. Cosa indubbiamente singolare quando proviene da un organo di garanzia quale è il Presidente della Repubblica. Significativo rilevare come, contrariamente alla prassi, il messaggio presidenziale venisse controfirmato dal Guardasigilli Martelli e non dal Presidente del Consiglio Andreotti, il quale rifiutando di apporre la controfirma intendeva manifestare il proprio dissenso sul contenuto di tale atto.

referendum del giugno 1990 alle dimissioni del 6° governo Andreotti, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, cit., p. 90.

¹¹ Si erano al più osservate limitazioni relativamente alla composizione politica della coalizione di governo – per esempio, formare un governo quadripartito di centro-sinistra –, ipotesi frequente durante la presidenza Saragat (1964-1971).

¹² Sulla vicenda della nascita del VII° Andreotti, si può altresì ricordare che la composizione del gabinetto fu, di fatto, frutto di una laboriosa trattativa tra il Colle e Palazzo Chigi: il Capo dello Stato, in quell'occasione, volle dare un'interpretazione assai estensiva del proprio potere di nomina dei ministri ex art. 92 cost., suscitando non poche perplessità in seno alla dottrina costituzionalistica.

L'inquietudine iperattività del Capo dello Stato in materia di riforme, peraltro, voleva farsi interprete di un ritenuto diffuso sentire popolare. Come accennato, le due vie della riforma costituzionale e della modifica dei sistemi elettorali si erano intrecciate alternandosi al centro dei dibattiti nel corso degli anni Ottanta. Poco prima del celebre messaggio presidenziale sulle riforme, il corpo elettorale aveva mandato un chiarissimo segnale alle forze politiche approvando il quesito referendario c.d. "sulla preferenza unica" (9 giugno 1991), presentato dal comitato Segni-Pannella, che abrogava la possibilità di esprimere preferenze plurime prevista dal d.P.R. 361/1957 (Testo unico delle leggi recanti norme per l'elezione della Camera dei Deputati)¹³: per quanto modesta fosse l'innovazione apportata dalla normativa di risulta, il significato politico di quella votazione era di peso enorme ed apriva una prima fatale crepa nel glaciale immobilismo del sistema di governo che, per quasi un cinquantennio, aveva caratterizzato la nostra Repubblica. Sarà tuttavia la tornata referendaria del 18 aprile 1993 a sancire il crollo, definitivo, del sistema politico italiano, la cui classe dirigente ormai da più di un anno si trovava nell'occhio del ciclone di "Tangentopoli". Segnò *"una cesura troppo rilevante"* – secondo l'allora Presidente del Consiglio Giuliano Amato, tale da indurlo alle dimissioni¹⁴ – la vittoria del "SI" al quesito referendario che trasformava il sistema elettorale per il Senato da proporzionale in (prevalentemente) maggioritario, sfruttando le peculiarità tecniche della l. 29/1948: questa già prevedeva un meccanismo di tipo maggioritario, destinato tuttavia a scattare solo qualora un candidato raggiungesse il 65% dei voti validi espressi nel collegio, mentre rimaneva "silente" in caso contrario lasciando spazio ad una ripartizione di tipo proporzionale su base circoscrizionale. Così, manipolando la previgente disciplina, si

¹³ Si trattava di un referendum dichiaratamente "anti-partitocratico": mirava a rimuovere un malcostume ampiamente invalso nella prima Repubblica, e cioè quello per cui nelle varie consultazioni elettorali gli scrutatori aggiungevano numerosi voti di preferenza sui candidati rispetto a quelli espressi dagli elettori. Il meccanismo era molto semplice e assai censurabile: gli scrutatori, che erano rappresentanti delle diverse liste, una volta concluso lo spoglio e assegnati i voti di lista, prendevano le schede elettorali che portavano il voto per il proprio partito e laddove non fossero state espresse tutte le 3 o 4 preferenze ammesse (in base alla dimensione della circoscrizione) ne aggiungevano di propria mano sulla scorta delle direttive del partito, ognuno ignorando reciprocamente gli altri scrutatori. In sostanza vi era un accordo per cui, dopo aver assegnato i voti di lista, ognuno poteva fare quel che voleva sulle schede del proprio partito determinando l'elezione di certi candidati anziché di altri, falsando la competizione interna al partito e quindi inficiando il carattere democratico che dovrebbe informare la vita ai sensi dell'art. 49 Cost., favorendone gli esponenti più influenti e sottraendo al popolo, in definitiva, la scelta sugli uomini da mandare nei diversi organi rappresentativi che rimaneva appannaggio delle élites partitiche. Cfr. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2004, p. 32.

¹⁴ Cfr. A. Apostoli, *La XI legislatura*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, cit., p. 264.

abrogava la clausola del 65% determinando l'applicazione generale del riparto maggioritario.

Quella elettorale resterà l'unica riforma istituzionale realizzata potenzialmente in grado di migliorare il “*mediocre funzionamento*”¹⁵ della forma di governo italiana. Potenzialmente, si è detto, poiché gli obiettivi dichiarati dai sostenitori del maggioritario verranno puntualmente mancati dall'esperienza successiva: la riduzione della frammentazione partitica e la stabilità ministeriale resteranno un'utopia nelle prime due applicazioni (Politiche del 1994 e 1996) dei nuovi sistemi elettorali “dettati” dalla volontà popolare nel 1993, provando con chiarezza che l'intervento sui congegni istituzionali è insufficiente laddove la volontà politica non è conseguente. E allora emerge spontaneo un quesito: perché la classe politica ha sempre parlato di riforme, se alla prova dei fatti l'unica approntata è stata imposta dal popolo che – per usare metafore in voga in quegli anni cruciali – grazie “all'ariete referendario” aveva espugnato l'immobile “cittadella” dei partiti?

Difficile dare una risposta. Anche se, va detto, risulta assai arduo negare che il ricorso al tema delle riforme sia stato, e continui ad essere, un ottimo espediente per “dislocare” altrove l'attenzione dell'opinione pubblica rispetto alle pochezze e alle incapacità della classe politica. Quante volte la necessità di riforme è divenuta alibi di fronte a difficoltà politiche, economiche e sociali? Quante volte si sono indicate le disposizioni costituzionali ed elettorali come fonte di tutti i problemi, senza soppesare quali fossero le responsabilità dei primi interpreti di quelle disposizioni, e cioè parlamentari e uomini di governo?

Peraltro, il dibattito sulla riforma elettorale – poi conseguita tramite la via referendaria – aveva continuato ad accompagnarsi ad un più ampio disegno di intervento sulle istituzioni, concretizzatosi in una nuova commissione bicamerale: infatti, nel corso dell'XI legislatura, “*il 23 luglio 1992 con deliberazioni non legislative, separate ma convergenti, della Camera e del Senato*”¹⁶ veniva istituita la commissione bicamerale per le riforme istituzionali c.d.

¹⁵ L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 662.

¹⁶ A. Apostoli, *La XI legislatura*, in A. D'Andrea (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione (1987-1999)*, cit., p. 289.

De Mita-Iotti¹⁷ (1992-1994), composta “*in modo da rispettare la proporzione dei gruppi parlamentari da 30 deputati e da 30 senatori*”¹⁸. La commissione, in seguito, vedeva “*potenziato il suo ruolo e la sua capacità propositiva nei riguardi delle Assemblee parlamentari*” in virtù della l. cost. 1/1993 che le attribuiva l’incarico di dare forma ad una revisione organica della parte II della Costituzione, “*dotandola a tal fine di speciali poteri referenti nei confronti di ambedue i rami del Parlamento*”¹⁹: quattro comitati, al suo interno, dovevano occuparsi rispettivamente di forma di stato, forma di governo, legge elettorale e garanzie. Tra l’altro, la stessa legge costituzionale stabiliva una deroga *una tantum* al procedimento di revisione costituzionale regolato dall’art. 138 cost.: infatti, rendeva obbligatoria – e non solo eventuale – la celebrazione di un referendum confermativo sul progetto di riforma approvato con doppia deliberazione. Una notazione a margine ci ricorda una curiosa dichiarazione di Bettino Craxi, che riducendo ai minimi termini la questione seppe fornire con poche parole un quadro significativo e forse anche spietato circa il dibattito sulle riforme di quegli anni: “*quando uno non vuol decidere una cosa, allora fa una commissione*”²⁰. Quale che sia il giudizio che si vuol dare alla storia politica del *leader* socialista, difficilmente se ne può negare la pungente perspicacia. Ed in effetti il lavoro svolto dalla Commissione non approdava ad esito alcuno, a causa della fine anticipata della legislatura nel 1994. Nonostante ciò occorre osservare che, se in materia elettorale erano nel frattempo intervenuti direttamente i cittadini con il *referendum*, anche in tema di garanzie si accedeva ad una revisione dell’art. 68 cost., nelle forme ordinarie dell’art. 138, con l’abrogazione dell’istituto della autorizzazione a procedere in favore dei parlamentari ad opera della l. cost. 3/1993.

E così, come detto, lo scioglimento anticipato delle Camere risolveva in un nulla di fatto i lavori della “De Mita-Iotti”, ponendo fine ad una legislatura brevissima – solo due anni –, di vero e proprio passaggio: era iniziata la transizione tra la prima e la seconda Repubblica, secondo l’espressione – nient’affatto corretta dal punto di vista tecnico, ma estremamente efficace – imposta dalla vulgata giornalistica. Ciò che accadde allora è ben

¹⁷ La si suole ricordare con questa denominazione in quanto fu presieduta inizialmente dall’ex Presidente del Consiglio democristiano Ciriaco De Mita e successivamente, alle dimissioni di questi per il coinvolgimento del fratello in indagini giudiziarie, dall’ex Presidente della Camera comunista Nilde Iotti.

¹⁸ A. D’Andrea, *Il Parlamento. Profilo istituzionale*, Brescia, Promodis, 1999, p. 51.

¹⁹ A. D’Andrea, *Il Parlamento. Profilo istituzionale*, cit., p. 52.

²⁰ Cit. in F. D’Addabbo, *La formazione del 7° governo Andreotti*, cit., p. 118.

noto: la fine irreversibile e forse la nemesi stessa di un sistema di governo durato quasi mezzo secolo, il crollo delle forze politiche che avevano animato la vita e le istituzioni italiane, il mutar d'abito e di prospettive di quante non erano state totalmente travolte da "Tangentopoli", la nascita di nuovi movimenti e – ciò che più conta – la declinazione in senso bipolare del nostro sistema partitico con l'obiettivo di passare da una democrazia consociativa ad una democrazia maggioritaria.

Ma anche in questa situazione del tutto nuova, il tema delle riforme istituzionali continuava a tener banco, ed anzi diveniva ancor più pressante per i partiti l'affermarsi come forze "riformiste", la necessità di opporre il "nuovo" delle riforme al "vecchio" della prima Repubblica. Già nel corso della breve XII legislatura (1994-1996) – la prima della "seconda Repubblica"²¹ – va annotato l'effimero ed infruttuoso tentativo del comitato "Speroni" (un organo più snello ed informale rispetto alle bicamerali, che doveva svolgere la "solita" attività istruttoria e raccogliere consensi attorno a progetti di riforma costituzionale). E' con la successiva XIII legislatura (1996-2001), tuttavia, che si tornava a dialogare serratamente sulla revisione della Carta, ponendo in essere quello che rimane forse il più importante tentativo condiviso di realizzare riforme istituzionali in Italia. La l. cost. 1/1997 istituiva la commissione bicamerale c.d. "D'Alema", cui venivano attribuiti speciali poteri referenti. Analogamente a quanto già previsto dalla l. cost. 1/1993 in relazione all'attività della commissione De Mita-Iotti, anche in questo caso veniva stabilita una deroga al procedimento di revisione costituzionale (art 138 cost.) consistente nell'obbligatorietà del passaggio referendario, per il quale era altresì richiesto il *quorum* partecipativo della maggioranza degli aventi diritto. La commissione si articolava in quattro comitati interni corrispondenti alle materie affidate alla competenza della stessa: forma di Stato, forma di governo, bicameralismo e sistema delle garanzie. Il nodo da sciogliere rispetto alla forma di governo – sulla quale peraltro si registravano oscillazioni tra semi-presidenzialismo e forme

²¹ E' curioso notare come le linee essenziali della cronaca costituzionale riescano a riassumere con efficacia le difficoltà politiche e finanziarie che agitavano quegli anni di passaggio; l'XI legislatura – che aveva chiuso la c.d. "prima Repubblica" – e la XII legislatura – che apre la c.d. "seconda Repubblica" – si presentano in tutto speculari: entrambe si concludono anticipatamente nel giro di due anni, entrambe registrano grandi fibrillazioni del sistema partitico, entrambe assistono alla nomina dapprima di un governo politico (il I° gabinetto Amato nel 1992, il I° Berlusconi nel 1994) costretto dalla delicata situazione – e dall'incapacità politica a gestirla – a dimettersi in breve tempo per cedere il passo, ancora in entrambi i casi, ad un esecutivo di tipo tecnico: Carlo Azeglio Ciampi nel 1993 e poi Lamberto Dini nel 1995 prenderanno in mano le redini istituzionali, su incarico del Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro, in un clima emergenziale e con un'apparente e flebile tregua tra gli schieramenti parlamentari.

parlamentari – stava nel sistema elettorale: si raggiungeva un'intesa sul “doppio turno di coalizione”, un modello che, pur conservando un quarto di proporzionale e tre quarti di maggioritario, destinava una quota di questo 75% di seggi uninominali ad un “ballottaggio unico nazionale” da svolgersi in un secondo turno riservato alle due coalizioni che avevano ottenuto più seggi nel primo turno.

Tuttavia, tanto la proposta elettorale quanto l'intero progetto di riforma restavano lettera morta: nel gennaio 1998 il disegno di legge costituzionale approdava all'Aula di Montecitorio *“nel progressivo disinteresse dei gruppi parlamentari”*, determinato in buona sostanza dalla *“<<mediocrità>> complessiva della proposta, frutto di una paziente, ma non semplice, opera di mediazione tra i diversi interessi rappresentati in commissione”*, che *“aveva finito per scontentare molti e non convincere pienamente nessuno”*²². Per la terza volta – e non sarebbe stata l'ultima²³ – un'organica iniziativa di riforma costituzionale si concludeva con un buco nell'acqua: “Bozzi”, “De Mita-Iotti” e infine “D'Alema”, l'esperienza delle commissioni bicamerali pareva irrimediabilmente fallita.

²² M. Gorlani, *La parabola discendente della “grande” riforma costituzionale*, cit., p. 472.

²³ Nel 2005 la maggioranza di centro-destra realizzerà una vasta revisione costituzionale, senza peraltro coinvolgere l'opposizione, che verrà bloccata dal *referendum* confermativo del 2006. La vicenda verrà descritta nella seconda parte del presente articolo, dedicata alla stagione delle riforme “unilaterali”.