

RIFORME ISTITUZIONALI, RUOLO DEL PARLAMENTO E CRISI DEL GOVERNO MULTIPARTITICO ITALIANO

di Carlo FUSARO (*)

1. Questa conversazione ha come oggetto una rapida ricognizione sulle vicende ormai quindicennali del riformismo istituzionale viste con particolare attenzione al versante parlamentare.

Il tentativo è quello di contribuire a una verifica, sia pure sommaria, del ruolo svolto dall'organo Parlamento in questo ambito, rivolgendo poi un primo sguardo alle linee evolutive che sembrano, sia pur faticosamente, delinearsi.

Prima di procedere, tuttavia, desidero premettere che giudico quella attuale una vera e propria « crisi di regime », la quale a mio avviso consiste nel tramonto del *governo multipartitico italiano* quale l'abbiamo conosciuto, nel secondo dopoguerra, fino ad oggi. Ciò comporta una tuttora incerta ridefinizione dei rapporti fra istituzioni, partiti e cittadini. L'epicentro della crisi è nel sistema dei partiti « tradizionali » (quelli che hanno caratterizzato fino all'avvento della Lega Nord il sistema politico italiano) ed ha coinvolto inevitabilmente il Parlamento, rendendo tra l'altro assai dubbio che esso in futuro continui ad assolvere a quella funzione di stanza di compensazione dove si realizzano i compromessi fra i vari protagonisti del gioco politico secondo l'interpretazione proposta sin dagli anni Sessanta da Predieri e da Sartori.

Come ho cercato di argomentare altrove, considero tale crisi conseguenza dell'incapacità del sistema politico italiano ad adattarsi alle sfide poste dalla stessa evoluzione della società italiana (senza contare il mutato quadro di riferimento internazionale: che tuttavia, se ha contribuito a far esplodere la crisi, non ne era affatto all'origine): con specifico e diretto riferimento all'incapacità di adeguare un sistema politico-istituzionale del quale da

(*) Incaricato di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Firenze.

molto tempo era stato segnalato l'insufficiente rendimento. Se la persistenza e la stabilità d'un regime democratico sono funzioni della capacità di adattamento di tale regime e se in carenza di tale capacità si avvia inevitabilmente « una transizione » (che può essere lenta e graduale come subitanea e rapida, oppure può avere l'una o l'altra caratteristica in fasi successive del processo) « verso un altro tipo di regime politico, magari parimenti democratico », realizzando così una « crisi nella democrazia » (Morlino), ebbene a me pare che a questa descrizione teorica corrisponda esattamente il caso italiano.

Il coinvolgimento del Parlamento nella crisi avrebbe in ipotesi potuto essere se non evitato, quanto meno contenuto nel caso in cui questo avesse avuto modo di sviluppare non solo nei fatti, ma anche nella percezione dei cittadini una sua marcata autonomia rispetto al sistema dei partiti. Così, invece, non è stato: anzi, a me sembra che si possa parlare di autonomia virtualmente nulla del Parlamento rispetto ai partiti (come confermano, ad esempio, l'attribuzione, a partire dal 1974, ai Gruppi parlamentari, organi delle Camere, della funzione di tramiti dell'erogazione del finanziamento pubblico appunto ai partiti e, ancor prima, le norme sulla costituzione dei Gruppi parlamentari stessi, artt. 14 RC e RS; e come confermerebbe lo studio della prassi).

Dal punto di vista di chi voglia approfondire il ruolo dell'organo Parlamento nel sistema politico-istituzionale italiano, l'intera vicenda del riformismo istituzionale costituisce la dimostrazione e la conferma dell'inesistenza di un ruolo autonomo dell'organo Parlamento sia inteso nel suo complesso sia inteso come singoli organi che ne fanno parte. Il Parlamento, il tipo di Parlamento che abbiamo conosciuto, è stato il Parlamento dei partiti e cade (questo tipo di Parlamento) con la crisi del sistema dei partiti: né possono valere a salvarlo le rivendicazioni di legittimità riproposte a giorni alterni dal Presidente del Senato o dal Presidente della Camera, indotti dalla funzione a scambiare il problema reale della legittimazione politica (che non c'è più) con quello inesistente della legittimazione giuridica (che non può neppure porsi). Di più: l'intera vicenda delle riforme istituzionali dimostra che se il Parlamento può aver dato un contributo oggettivo al consolidamento del sistema democratico partecipando al governo del sistema democratico attraverso l'offerta di produzione legislativa che suo tramite i partiti assicuravano alla socie-

tà: se esso è stato cioè l'ideale arena partitica della regolazione sociale, ebbene questo suo « ruolo servente » di strumento per la gestione del consenso da parte dei partiti da un lato, nel momento in cui produceva consenso (ma consenso particolaristico), non ha prodotto legittimazione come « istituzione di integrazione civile »: non ha prodotto legittimazione né per sé né per i partiti né per l'ordinamento nel suo complesso; dall'altro lato, si è confermato del tutto inadatto a produrre grandi scelte d'interesse generale (Morisi), incapace appunto di varare quelle riforme che sarebbero state preziose se tempestivamente realizzate e che i partiti non erano pronti ad accettare.

Ma naturalmente tutto ciò è dipeso solo indirettamente dal Parlamento: è la conseguenza, come abbiamo detto, dell'essere esso stato il Parlamento dei partiti, anzi il Parlamento di un sistema multipartitico frammentato e destinato a proiettare nelle istituzioni sempre maggiore frammentazione. Né si vede come le cose avrebbero potuto andare diversamente nelle condizioni postesi nel secondo dopoguerra.

2. In altra occasione ho cercato di costruire uno schema di inquadramento generale, superficiale forse, come tutti gli schemi, ma utile, per inquadrare le vicende del riformismo istituzionale entro le coordinate più ampie della storia delle nostre istituzioni nel secondo dopoguerra.

Questa storia conosce due fasi: la prima va dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana agli anni Settanta; la seconda dagli anni Settanta ai primi anni Novanta. La prima si può a sua volta suddividere in due periodi: il periodo dell'inattuazione (o della resistenza all'attuazione) costituzionale; il periodo (più lungo) della progressiva attuazione costituzionale. Sembra ragionevole affermare che a metà degli anni Settanta la Costituzione del 1948 è sostanzialmente attuata, quanto meno nelle sue parti organizzative. E non è forse un paradosso constatare che attuazione della Costituzione e prime manifestazioni della crisi del sistema politico-istituzionale giungono quasi a coincidere. È in effetti verso la fine degli anni Settanta che la speranza che l'istituzione delle regioni a statuto ordinario avrebbe potuto costituire innovazione sufficiente a rendere adeguato un sistema politico-istituzionale che con tutta evidenza adeguato non era, lascia il

campo alla disillusione e alla ricerca di soluzioni diverse. Naturalmente tutto ciò viene a coincidere, non certo casualmente, con rilevanti contingenze politiche (mi riferisco ai rapporti fra i partiti, alle strategie politiche ed istituzionali di questi, sempre strettamente connesse, alle varie formule politiche che si andavano succedendo). Certo è che una questione istituzionale può considerarsi aperta alla fine degli anni Settanta (il rapporto Giannini nel 1979 è un primo importante segnale: una ramo del Parlamento lo farà sostanzialmente proprio nel luglio 1980, le sue indicazioni saranno progressivamente raccolte nell'arco del successivo decennio; intanto, com'è arcinoto, la tematica istituzionale aveva fatto sia pure strumentale ingresso nel dibattito politico, con un partito della coalizione di governo che aveva preso a evocare la necessità di una « grande Riforma »).

Questa seconda fase della storia istituzionale italiana repubblicana è tutta percorsa da un motivo di fondo del quale, peraltro, si delineano interpretazioni non contrastanti ma comunque anche qualitativamente assai differenziate. Mi riferisco alla *progressiva riscoperta del principio maggioritario* come criterio di organizzazione della democrazia: essa caratterizza il tentativo di dare al sistema politico-istituzionale una diversa funzionalità. Ma una cosa è improntare alla regola maggioritaria il funzionamento delle istituzioni (prima di tutto le assemblee elettive, a cominciare dal Parlamento); altra cosa ricorrere alla regola maggioritaria ai fini della composizione di quelle stesse assemblee (o eventualmente di altri organi elettivi, magari monocratici). Si è parlato in proposito di maggioritarismo funzionale (o operativo), da una parte; e di maggioritarismo strutturale (o di composizione) dall'altra (Manzella).

La strategia istituzionale degli anni Ottanta è stata tutta caratterizzata dallo sforzo assicurare il maggioritarismo funzionale: non si trattava solo di avviare il progressivo superamento di prassi che si cominciavano a definire con connotazione implicitamente negativa « consociative », gli è che un simile approccio era destinato a non incidere su una delle caratteristiche costitutive del sistema politico-istituzionale italiano, la composizione tendenzialmente proporzionale delle assemblee elettive, composizione la quale non solo garantiva le forze politiche di dimensione più limitata, ma soprattutto il ruolo di insostituibile intermediazione di una molteplicità di partiti politici, cioè dei loro (ristret-

ti) gruppi dirigenti: mediazione che per le questioni di importanza cruciale avvenivano direttamente fra plenipotenziari di partito, per le altre questioni avvenivano per il comodo tramite delle aule parlamentari.

Questo tipo di innovazioni veniva introdotto con grande lentezza a causa di resistenze culturali e politiche. Le seconde, in particolare, erano difficilmente evitabili dato che il rafforzamento dello *status* dell'esecutivo e della maggioranza nelle diverse assemblee elettive era destinato a ridurre il potenziale di risorse politiche a disposizione delle forze minoritarie e non solo di esse. O almeno: era destinato a limitare le risorse costituite dalla capacità di influire sulle scelte affidate alle assemblee rappresentative sulle quali le singole forze politiche erano abituate a contare.

Indipendentemente dai ritardi segnalati, peraltro, la terapia fondata sul maggioritarismo funzionale era soprattutto destinata a scontrarsi con la disgregazione determinata da un quadro politico sempre più frammentato e dal tramonto di ogni affidabile regola coalizionale. La conclusione della Nona legislatura (1983-1987) costituiva di ciò un'evidente manifestazione.

D'altra parte si era da tempo davanti al seguente paradosso (uno dei tanti « paradossi delle riforme »): non era facile correggere in tempo i difetti della frammentazione estrema della rappresentanza dovendo o volendo nel contempo avvalersi (per meglio governare) del contributo di forze politiche piccole e piccolissime. Sta di fatto che nel corso della Decima legislatura la consapevolezza della necessità di innovazioni istituzionali fondate sul maggioritarismo di composizione (o ad esso comunque in certa misura riconducibili) si fa strada, anche se non si dimostra maggioritaria nell'ambito della dirigenza partitica (con particolare, ma non esclusivo, riferimento ai partiti di governo).

Accade così che si finisce col tentare la via referendaria al maggioritarismo strutturale o di composizione utilizzando uno dei più duttili e flessibili strumenti istituzionali assicurati dalla Costituzione del 1948. Le resistenze accanite contro un'evoluzione incisiva in tale direzione e il conseguente « by pass » (parziale) del circuito rappresentativo/parlamentare contribuiscono a innescare quella « crisi nella democrazia » che si apre nel biennio 1992-1993. Quello che era un problema di funzionalità del potere democratico si trasforma definitivamente in delegittimazione (politica) del sistema politico-istituzionale complessiva-

mente considerato e in particolare del sistema partitico che ne era alla base. Conseguenza (divenuta poi ulteriore fattore di crisi) e manifestazione di ciò sono i risultati elettorali del periodo considerato, nonché il travolgente sostegno di opinione che suscitano le grandi inchieste sul finanziamento illegale della politica.

Di qui la crisi da processo riformatore incompiuto cui si faceva riferimento all'inizio, che mette in discussione le forme e le caratteristiche del consolidamento democratico realizzato in Italia alcuni decenni fa (v. Morlino, Morisi): e in particolare quella specifica tipologia di governo di partito che mi è parso giustificato chiamare « governo multipartitico italiano ». Se infatti per « governo di partito » consideriamo quella forma di governo in cui i partiti politici costituiscono la base primaria di comando, va osservato che nella forma realizzatasi in Italia non si è mai trattato di governo di *un* partito per volta, ma di governo (contemporaneo) di *molti* partiti (anche se per lunghi periodi vi era un partito in posizione di egemonia), e, in certo senso e per certe fasi, di *tutti* i partiti rilevanti (di qui l'esaltazione del ruolo presunto « centrale » del Parlamento).

Sulla base di quest'analisi, si giustifica l'ipotesi che la crisi italiana possa evolvere in due diverse e addirittura opposte direzioni: verso la realizzazione compiuta del governo di un solo partito (cioè verso il predominio di un solo partito, quale appunto mai o quasi mai si è avuto: penso, come eccezione, alle prime fasi del centrismo) ovvero, come a me pare più probabile, verso un incisivo ridimensionamento del ruolo dei partiti nel governo della società e soprattutto delle istituzioni (secondo l'evoluzione registratasi da tempo in altre democrazie).

3. Il Parlamento e le riforme istituzionali. Tento di offrire qui una visione d'insieme, proposta per punti, del modo come l'organo complesso Parlamento ha affrontato nell'ultimo quindicennio la tematica delle riforme istituzionali. Escludo dunque il periodo della prima fase dell'evoluzione istituzionale repubblicana seguendo lo schema proposto al paragrafo precedente e considero perciò punto di partenza il 1979. D'altra parte mi si consenta solo un cenno per ribadire che con l'espressione « riforme istituzionali » considero quelle innovazioni ordinamentali o elettorali in grado di incidere sul sistema politico-istituzionale, senza

attribuire rilievo alla forma giuridica assunta (consuetudine, convenzione costituzionale, legge ordinaria, regolamento parlamentare, legge costituzionale o di revisione costituzionale).

3.1. *Parlamento in seduta comune.* — Il Parlamento in seduta comune non ha avuto e non poteva avere un ruolo in relazione al riformismo istituzionale. Peraltro un riferimento espresso alla necessità delle riforme e perfino al procedimento da seguire in sede parlamentare è contenuto nell'indirizzo pronunciato dal Presidente della Repubblica Oscar Luigi Scalfaro in occasione del giuramento (maggio 1992). In quell'occasione Scalfaro evocò l'opportunità di dar vita a una nuova Commissione parlamentare bicamerale per le riforme (opportunità condivisa poi com'è noto dalle Camere all'avvio della Undicesima legislatura).

3.2. *Camere in sedute contestuali.* — Proprio sulla materia delle riforme si sono avuti alcuni importanti dibattiti parlamentari emblematicamente tenuti, previa intesa fra i Presidenti dei due rami del Parlamento, nelle stesse ore sia alla Camera sia al Senato: con un'intenzionale contestualità, quasi a testimoniare la solennità e la corralità (e ad evitare la tentazione che una delle due Camere giocasse a fare la « prima della classe ») d'un impegno, peraltro rivelatosi nei fatti più formale che sostanziale. Ricordo i due doppi dibattiti della primavera e dell'autunno 1983, quando venne istituita la prima Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Commissione Bozzi, dal nome del suo Presidente; i dibattiti furono due perché dopo il primo, conclusosi con l'approvazione di appositi documenti, intervenne lo scioglimento anticipato); ricordo il doppio dibattito del maggio 1988 che valse a sbloccare un pacchetto concordato di riforme (frutto di tale intesa furono l'approvazione della legge 400/88 sulla presidenza del consiglio, l'approvazione della legge 362/88 in materia di formazione del bilancio dello Stato, e, infine, le revisioni regolamentari, queste effettivamente incidenti sul sistema politico-istituzionale, dell'ottobre-novembre 1988; dello stesso « pacchetto » facevano parte la riforma del bicameralismo, tuttora al centro dei tentativi di riforma, e la riforma dell'ordinamento delle autonomie locali, quest'ultima compiuta due anni dopo, nel 1990); il doppio dibattito del luglio 1991 a seguito del messaggio sulle riforme istituzionali inviato al Parlamento dal Presi-

dente della Repubblica Francesco Cossiga (risoltosi soprattutto in una discussione su modalità e procedure delle riforme e in un esplicito sindacato sull'esercizio delle sue funzioni da parte del Capo dello Stato); il doppio dibattito del luglio 1992 conclusosi con l'istituzione della seconda Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (Commissione De Mita-Iotti dal nome dei due parlamentari che si sono succeduti alla sua presidenza, destinata a vedersi attribuire poteri referenti a seguito della legge costituzionale n. 1 del 6 agosto 1993).

Ora mi pare interessante osservare che in tutte queste circostanze, nessuna esclusa, il Parlamento è intervenuto pur nelle forme solenni e impegnative di cui s'è detto, non per iniziativa parlamentare ma in conseguenza di stimoli esterni: a seguito di intesa fra i partiti di maggioranza su spunto di uno di essi (il Psi) nel 1983; a seguito d'un'intesa fra le forze politiche di maggioranza e della maggiore opposizione nel 1988 (ricordo gli incontri promossi da Craxi e da Occhetto fra la fine del 1987 e i primi mesi del 1988); a seguito del messaggio presidenziale di Cossiga nel 1991; a seguito delle parole pronunciate da Scalfaro nel 1992. Un ulteriore elemento da considerare, poi, la circostanza che nei primi due casi (1983 e 1988) lo stimolo, come si è visto, provenne dai partiti; nei due casi successivi (1991 e 1992) è venuto da un altro organo costituzionale, il Presidente della Repubblica. Vi è a mio avviso una qualche corrispondenza con il precipitare della crisi del sistema dei partiti, già in essere nel 1991, ancora in fase iniziale tre anni prima.

3.3. *Camere singolarmente considerate.* — Naturalmente da un punto di vista istituzionale è difficile attribuire al Senato e alla Camera singolarmente considerati un ruolo specifico: poiché sono ben poche le innovazioni istituzionali che possono essere introdotte per scelta di un solo ramo del Parlamento. Il primo riferimento obbligato è ai regolamenti parlamentari che costituiscono com'è noto fonti primarie monocamerale: peraltro nelle linee generali (si potrebbe dire « sistemiche »), sia pure con qualche sfasatura temporale, le due Camere non hanno compiuto in materia regolamentare scelte differenziate (anche se va riconosciuta alla riforma realizzata al Senato nel 1988 una ben maggiore organicità: ma, appunto, la linea di tendenza verso il maggioritarismo funzionale e il riconoscimento di *status* specifici al go-

verno, alla maggioranza e all'opposizione fu comune). Del resto i regolamenti riflettono costantemente l'evoluzione dei rapporti politici. Un secondo riferimento potrebbe riguardare il fatto che nel 1980 fu il solo Senato ad approvare un ordine del giorno con il quale esso faceva sostanzialmente proprie le conclusioni del fondamentale Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato che era stato presentato dal ministro Massimo Severo Giannini (tuttavia in quella circostanza vi fu, come in numerose altre, una sorta di tacita intesa che della questione si occupasse un ramo del Parlamento e non l'altro, senza che a ciò sia possibile attribuire il significato di una diversa attenzione verso le questioni istituzionali).

A quest'ultimo proposito un esempio di distribuzione concordata corporativa dell'esercizio delle funzioni parlamentari si ebbe nel corso della Decima legislatura quando si tentò (senza esito) di affrontare il tema della riforma del bicameralismo. In quell'occasione, infatti, sulla base di un precedente accordo fra i partiti, i Presidenti delle due Camere avevano stabilito che fosse il Senato ad affrontare per primo la questione sulla base dell'idea che la riforma del Parlamento italiano dovesse nascere, se nascere doveva, proprio in quel ramo del Parlamento che, secondo alcune preoccupazioni, avrebbe potuto vedere maggiormente ridimensionato, se modificato, il proprio ruolo nell'ipotesi si intendesse istituire un bicameralismo non più indifferenziato e non più paritario. Approccio così intrinsecamente conservatore da garantire la modestia del risultato (e infatti ne veniva fuori la proposta di una c.d. « riforma procedurale » del bicameralismo che si sarebbe arenata alla Camera nella Decima legislatura, per venire in parte ripresa nuovamente nella Undicesima in sede di Commissione De Mita-Iotti nel quadro di quel riformismo antiriformista che caratterizza anche questa legislatura).

Una diversa categoria di atti monocamerale che potrebbe risultare interessante più che altro per studiare la percezione del proprio ruolo che i parlamentari stessi hanno, può essere costituita dai bilanci interni: particolarmente significative al riguardo le discussioni annuali in occasione dell'esame di tali documenti e gli indirizzi in merito via via deliberati ed attuati relativi all'organizzazione degli uffici e alla destinazione delle risorse, indirettamente rivelatori della consapevolezza di sé di ciascuna Camera (si pensi per esempio, per quel che riguarda la Camera dei depu-

tati, alla lenta gestazione e poi al varo del Servizio Bilancio dello Stato, strumento essenziale per permettere alla Camera di non dipendere dall'esecutivo per aspetti decisivi della valutazione delle diverse iniziative: mi riferisco alla quantificazione della spesa e alla copertura).

3.4. *I Presidenti d'assemblea.* — I Presidenti delle due Camere hanno esercitato un ruolo di rilievo in molteplici specifiche occasioni: nel 1982 ai fini della costituzione dei due comitati di studio istituiti presso le rispettive Commissioni affari costituzionali per compiere una prima ricognizione, limitata ai Gruppi parlamentari, delle proposte di riforma (l'ingente materiale raccolto in quell'occasione è tuttora utile per fotografare lo stato dell'arte del riformismo istituzionale dell'epoca e per cogliere la misura dell'evoluzione da questo conosciuta in poco più di dieci anni); nel 1983 ai fini della nomina del Presidente della prima Bicamerale sulle riforme (il quale allora non venne eletto, come nel 1992 e nel 1993, dalla Commissione ma fu appunto nominato dai due Presidenti: e non si trattò di questione politicamente irrilevante, come si ricorderà, per le contrapposte candidature del senatore Fanfani e dell'on. Bozzi, che finì col prevalere); nel 1988 per tradurre in intese procedurali fra i due rami del Parlamento gli accordi politici che avevano sbloccato l'iter di alcune riforme (ne ho già fatto cenno); nel 1991 per il seguito da dare al messaggio di Cossiga; nel 1992 per consentire l'intesa procedurale in ordine all'istituzione della nuova Commissione bicamerale nell'intreccio di problematiche complesse (oggetto del lavoro della istituenda Commissione, poteri della stessa, sua composizione al tempo stesso sufficientemente rispettosa della proporzionalità e dell'esigenza di evitare organi troppo numerosi, e così via) che si era creato; nel febbraio 1993, infine, per favorire l'intesa sui criteri di massima della riforma elettorale superando una difficile *impasse* (il testo concordato in quella sede sarà in effetti la base della riforma varata poi nell'agosto successivo).

Si è trattato nel complesso di un ruolo di alta mediazione politico-istituzionale condotta dai due Presidenti quasi sempre d'intesa fra loro (anche se non proprio sempre: ricordo per esempio l'aperto dissenso emerso nella primavera 1990 quando il Presidente della Camera Nilde Iotti lanciò in sede informale la proposta di un procedimento *ad hoc*, una « rottura » della Costi-

tuzione in senso tecnico, per addivenire ad una riforma organica della parte seconda della Costituzione: parlò dell'ipotesi di una « tavola rotonda » fra le forze politiche per concordare le linee di fondo della revisione e il Presidente del Senato Spadolini non mancò di richiamare, al contrario, l'esigenza del rispetto anche sostanziale delle procedure *ex art. 138 Cost.*).

Funzione di mediazione condotta peraltro, comprensibilmente, sempre avendo come obiettivo di fondo la tutela (anche in prospettiva) da un lato delle prerogative di ciascun singolo ramo del Parlamento così come delineate dall'ordinamento vigente, dall'altro del ruolo dei partiti politici quale emerso nel primo quarantennio repubblicano.

3.5. *Le Commissioni parlamentari.* — In più occasioni, come indirettamente abbiamo già visto, ci si è posti il problema delle procedure da seguire ai fini dell'innovazione istituzionale: ciò sia per ragioni per cosiddire « tecniche », cioè allo scopo di razionalizzare, rendere il più organico e il più rapido possibile l'intervento riformatore, sia per ragioni in senso lato « politiche », cioè allo scopo di sottolineare l'intensità e l'unitarietà dell'impegno in tale direzione. Per questo si è pensato sin dai primi anni Ottanta all'istituzione di Commissioni *ad hoc* aventi lo specifico compito di elaborare proposte organiche di revisione della costituzione e della legislazione elettorale.

Si sono già citati i « comitati di studio » dell'autunno 1982 (che ebbero carattere monocamerale) e le due Commissioni parlamentari bicamerali per le riforme istituzionali: la prima istituita alla fine del 1983, approvò la sua relazione alla fine di gennaio 1985; le erano stati assegnati solo compiti di studio e di elaborazione ma, pur essendo pervenuta a un complesso non irrilevante di proposte innovative, il suo lavoro non ebbe seguito concreto. La seconda è quella istituita nel luglio 1992 con compiti in una prima fase analoghi alla Commissione Bozzi (ma con oggetto limitato alla sola parte seconda della Costituzione eccettuato l'art. 138 e le leggi elettorali statali e regionali), in una seconda fase più estesi a seguito dell'approvazione e dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/93 che ad essa attribuiva compiti referenti nell'ambito di un procedimento cadenzato nelle sue diverse fasi e destinato ad esaurirsi in tempi (relativamente) certi, salvo anticipato scioglimento delle Camere.

Va peraltro aggiunto che la legge costituzionale citata, prevedendo il referendum popolare obbligatorio a conclusione dell'ipotizzata organica revisione costituzionale, ha inciso in misura assai rilevante sul ruolo del Parlamento in materia: ruolo che, in questa circostanza, ha assunto il carattere di mera « proposta parlamentare di revisione costituzionale » subordinata all'approvazione popolare in sede referendaria (dato che la consultazione popolare è divenuta obbligatoria e che la promulgazione della legge di revisione dipende dal fatto che siano risultati ad essa favorevoli la metà più uno dei voti validi. *Contra* Caretti-De Siervo).

L'affidamento di una parte del processo di innovazione istituzionale a Commissioni *ad hoc*, assolutamente ragionevole poiché è l'unico modo di contenere alcuni effetti del nostro bicameralismo tendenzialmente ripetitivo, comporta tuttavia alcune conseguenze sotto il profilo che in questa sede a noi interessa.

Innanzitutto si pone inevitabilmente un problema di rapporto fra procedimento in sede speciale e procedimento legislativo ordinario: si tratta infatti di evitare duplicazioni e sovrapposizioni, ma anche di contemperare con le esigenze di celerità ed efficacia del procedimento il diritto di ciascun membro del Parlamento a partecipare al processo di innovazione istituzionale. Tali questioni si sono poste sia nel 1983-1985 sia dieci anni dopo. Nel primo caso si deliberò di escludere dall'ambito dell'impegno della Commissione alcune materie riguardo alle quali il procedimento ordinario appariva (si disse) così ben avviato che un intervento della Commissione bicamerale avrebbe potuto solo comportare ritardi (si trattava della revisione dell'art. 96 Cost. per la quale, però si dovranno attendere altri 6 anni; della revisione dell'art. 68 Cost. varata solo nel 1993; dell'attuazione dell'art. 95, per la quale l'attesa sarà inferiore, altri 5 anni; della riforma delle autonomie locali per la quale l'attesa sarà di 7 anni). Nel secondo caso si è assistito a un non trascurabile contrasto in ordine all'estensione del potere di emendamento da assicurarsi ai membri del Parlamento non appartenenti alla bicamerale, stanti i poteri referenti a questa attribuiti.

Va d'altra parte osservato che da un punto di vista sostanziale l'affidamento di un ruolo rilevante nel processo di revisione costituzionale a Commissioni *ad hoc* si presta ad assicurare un maggiore controllo da parte delle segreterie di partito, tanto più nella misura in cui esse, a loro volta, tendono a ripartirsi il lavo-

ro fra ulteriori comitati e sottocomitati. Se anche in tali casi v'è alla base una indiscutibile esigenza di economia dei lavori, nondimeno resta il fatto che mano a mano che dai *plenum* si spostano funzioni a comitati sempre più ristretti, il controllo pubblico sul lavoro svolto si riduce mentre parimenti il controllo partitico sull'operato dei membri di questi e dunque sul procedimento si facilita e quindi si intensifica. Questo è stato certo il caso delle funzioni assunte dall'ufficio di presidenza in seno alla Commissione Bozzi (si ricordino le comprensibili critiche di membri autorevoli di essa come Stefano Rodotà o Pietro Scoppola): quando appunto l'ufficio di presidenza si trasformò da sede di mera organizzazione dei lavori in sede privilegiata ed effettiva della trattativa politica fra i gruppi più importanti.

Non così diverso il caso della Commissione De Mita-Iotti: anche in questa circostanza i vari comitati si sono trasformati nel luogo privilegiato di trattativa politico-istituzionale nel quale i gruppi maggiori hanno la possibilità di influire più efficacemente (se non altro per la selezione naturale imposta dall'impossibilità fisica di essere costantemente presenti in una pluralità di sedi dell'unico o dei pochi rappresentanti dei gruppi minori).

3.6. *I gruppi parlamentari.* — Il collegamento gruppo parlamentare partito politico costituisce un aspetto ampiamente sviscerato del sistema politico istituzionale italiano: esso del resto ha trovato molteplici riconoscimenti formali e normativi. Basti pensare agli stessi regolamenti delle due Camere laddove consentono all'ufficio (o consiglio) di presidenza di autorizzare la costituzione di gruppi in deroga al numero minimo di membri richiesto nel caso di corrispondenza con un partito politico organizzato su base nazionale presente in un certo numero di collegi; ovvero alla già citata legge (in parte abrogata) sul finanziamento pubblico dei partiti che ha fatto dei gruppi parlamentari i tramite della corresponsione ai partiti di riferimento delle quote di finanziamento spettanti. Occorre peraltro aggiungere, al riguardo, che caratteristica del sistema italiano non è stata tanto lo stretto legame gruppo-partito quanto la netta prevalenza del partito sul gruppo (altrove, v. U.K., accade il contrario).

È dunque nella logica del sistema che anche sotto il profilo strettamente politico e della quotidiana gestione della presenza parlamentare di ciascun partito, il gruppo sia stato, attraverso i

suoi organi direttivi, e in particolar modo il capogruppo, il tramite delle direttive della segreteria del partito: ciò ai fini delle diverse prese di posizione e ancor prima ai fini della composizione degli organi di collegialità ristretta (ivi comprese le Commissioni *ad hoc*, come quelle per le riforme istituzionali). A partire dall'individuazione del capogruppo, la rilevanza ai fini delle diverse investiture e nomine delle indicazioni degli organi dirigenti di partito è stata tradizionalmente determinante: così è pure stato, certamente, ai fini della presenza di ciascun gruppo nelle due Commissioni bicamerali. Ciò detto, non si può non rilevare che da diversi anni si è registrata una progressiva redistribuzione dell'influenza decisionale non tanto rispetto alla composizione degli organi di collegialità ristretta quanto ai fini dell'elezione del capogruppo a vantaggio dei membri dei gruppi stessi. Intendo dire che per diverse forze politiche all'indicazione della segreteria accolta senza batter ciglio dal gruppo (magari attraverso la votazione su una sorta di « candidato unico »), si sono sostituite forme di elezione veramente competitiva fra più candidati. Il fenomeno si è certamente accentuato nel corso degli ultimissimi anni in coincidenza con la grave crisi del sistema partitico. Si può dunque affermare (senza che in questa sede sia possibile fornirne la dimostrazione) che si è avuta una certa crescita dell'autonomia dei singoli gruppi parlamentari rispetto al partito di riferimento.

Resta però il fatto che anche laddove il gruppo si sia potuto dare un Presidente di scelta non imposta dal partito, le successive nomine negli organi di collegialità ristretta considerati più rilevanti (giunte, Commissioni d'inchiesta, altre Commissioni speciali) hanno sempre finito con l'essere determinate dall'intesa cooperativa fra segreteria di partito e capogruppo (si pensi alla vicenda della nomina, prima negata, poi favorita, di Mario Segni nella Commissione parlamentare per le riforme nel 1992): sicché mi sembra confermato, ad oggi, quanto prima affermavo e cioè il sostanziale controllo dei propri rappresentanti negli organi ristretti da parte di ciascuna forza politica organizzata. Ciò ha alquanto ridotto, nell'ambito di tali organi, il fenomeno di ulteriore crescente autonomizzazione di ciascun membro del Parlamento (rispetto al gruppo ed al partito) indubbiamente registratosi nel corso in particolare della Undicesima legislatura in logica

corrispondenza con lo sfaldarsi della stessa consistenza politico-organizzativa di alcuni partiti.

D'altra parte non certo da oggi è stata segnalata la rilevanza delle scelte di politica istituzionale nel quadro delle strategie politiche di ciascun partito: la politica istituzionale è stata sempre oggetto e strumento di lotta politica. Sicché sarebbe stato del tutto sorprendente se l'analisi avesse potuto dimostrare un grado di autonomia significativo dei rappresentanti dei diversi gruppi-partiti laddove si decidevano le principali questioni istituzionali. Lo studio dei lavori della Commissione Bozzi e lo studio dei lavori della Commissione De Mita-Iotti conferma a mio avviso, sia pure a quasi dieci anni di distanza, che, in questo campo, la corrispondenza fra atteggiamenti in Commissione e strategia (e tattica) di partito è stata e resta assai stretta. E se nel caso della Commissione De Mita-Iotti si è altresì assistito su questioni cruciali a mutamenti anche rilevanti di posizione (peraltro a ben vedere in misura inferiore a quel che superficialmente potrebbe apparire), ciò non è certo dipeso dalla libertà d'iniziativa e dall'autonomia dei singoli membri rispetto alle direttive di gruppo-partito ma dal fatto che nella grande crisi del sistema politico sono stati proprio i partiti a dover frequentemente correggere le proprie posizioni e le relative ricadute nell'ambito delle politiche istituzionali.

Conclusivamente su questo punto vorrei anzi aggiungere che così stretto è tradizionalmente stato il nesso strategie politiche-politiche istituzionali che, in questo campo come in altri campi considerati decisivi, la gestione delle scelte, anche giorno per giorno, nelle singole Commissioni speciali ha in genere « saltato » gli organi dirigenti di gruppo a vantaggio di un rapporto diretto fra massima dirigenza di partito e membri di Commissione. Del resto ciò è stato nella più parte dei casi assicurato attraverso la presenza diretta in Commissione (per esempio nella « De Mita-Iotti », assai di più che nella « Bozzi ») dei segretari di partito (dell'attuale Commissione hanno fatto parte o fanno parte Occhetto, Martinazzoli, La Malfa, Craxi, Fini).

3.7. *I singoli membri del Parlamento.* — Il ruolo dei singoli membri delle due Camere rispetto al processo di adeguamento istituzionale è di difficile valutazione.

Naturalmente singoli membri del Parlamento sono titolari dell'iniziativa legislativa e nel corso degli anni numerose sono state quelle di rango costituzionale così come ordinarie presentate da questo o quel parlamentare. Inoltre vi sono state e vi sono in Parlamento competenze molto alte in materia istituzionale. Tuttavia è da escludere che l'iniziativa del singolo deputato o senatore abbia la benché minima possibilità di essere realmente presa in considerazione a meno che essa non sia stata assunta a nome di un gruppo parlamentare di rilevante consistenza, ovvero, insieme ad altri parlamentari, a nome di una coalizione di gruppi. Del resto basti pensare all'esito così modesto avuto dai progetti che nel corso del 1986 l'ex Presidente della prima Bicamerale Aldo Bozzi decise di presentare a titolo personale al fine esplicito di far decollare un iter che i veti incrociati delle forze politiche del tempo non permettevano di avviare: a conferma che in questa come in altre materie rilevanti l'iniziativa del singolo per quanto possa trattarsi di un parlamentare prestigioso e di lunga esperienza (come nel caso citato) non può avere sbocco alcuno quando non si profili un'intesa sufficientemente larga fra le forze politiche ovvero quando non sussistano fattori esterni di pressione che inducano il Parlamento ad operare (penso all'influenza preventiva e successiva dei referendum abrogativi *ex art. 75 Cost.*).

Se mai, un ruolo di una certa importanza è stato assunto da singoli membri delle due Camere quando questi vuoi in ragione delle loro specifiche competenze professionali vuoi in ragione degli incarichi di partito (penso per esempio ai vari « responsabili » di uffici quali « problemi dello Stato », « affari istituzionali » e similari spesso esistenti all'interno dei partiti) si sono trovati a interloquire con i propri omologhi nel contesto del lavoro parlamentare. Ma vale qui la considerazione che in molti casi decisioni assai significative (anzi forse le più significative) sono state assunte da simili « plenipotenziari » in sedi assolutamente informali: per cui la sede istituzionale parlamentare ha assolto a una funzione dichiarativa e di pubblicizzazione di posizioni definite all'esterno, più ancora che di luogo dell'effettiva transazione.

4. Per quanto riguarda gli attori istituzionali extraparlamentari, solo alcune brevi annotazioni.

4.1. Nel caso del *governo*, va detto che sia in omaggio a un'impostazione abbastanza tradizionale sia, soprattutto, per i limiti piuttosto angusti dell'intesa sulle fondamentali materie istituzionali esistente nell'ambito delle maggioranze governative succedutesi nel periodo considerato, si è quasi sempre registrato un obbligato *self-restraint* in materia di riforme istituzionali.

È vero che nel 1982 il secondo governo Spadolini nacque sulla base di una solidarietà di coalizione che si fondava su un documento in dieci punti tutto consacrato alla materia istituzionale (il c.d. « decaologo »): ma ciò non ebbe riflessi immediati sulla materia specifica, né risparmiò a quel governo una vita travagliata e brevissima (4 mesi). Quando poi di lì a un paio d'anni, nel 1984, il governo Craxi per bocca dell'allora sottosegretario alla presidenza del consiglio Giuliano Amato si avventurò a chiedere alla Commissione Bozzi di poter essere audito per dare un contributo al prosieguo dei lavori, si sentì opporre un fermo (ancorché non unanimemente deliberato) rifiuto all'insegna della separazione più netta fra politica di maggioranza e politica istituzionale allora in voga (la « teoria dei due tavoli » che non riuscì in realtà a nascondere una frattura politica che non poteva non avere riflessi sulle strategie istituzionali: da cui il fallimento di quell'esperienza, almeno in termini di esiti concreti).

Frutto di un clima parzialmente mutato vanno invece considerate le deleghe specifiche per la materia istituzionale attribuite da due Presidenti del consiglio in anni successivi: quella attribuita da Ciriaco De Mita ad Antonio Maccanico nel 1988 e quella attribuita da Giulio Andreotti a Mino Martinazzoli nel 1991. In entrambi i casi (specie nel primo: il governo De Mita sorse sulla base di un dettagliatissimo programma assai ricco proprio nella parte istituzionale) tali deleghe volevano costituire la testimonianza d'un fermo impegno politico del governo e della maggioranza nella materia in questione: ma se nel primo caso ciò ebbe qualche riflesso concreto (si pensi all'introduzione della prevalenza del voto palese sullo scrutinio segreto in Parlamento nella seconda metà del 1988, sulla quale un impegno reale dell'esecutivo vi fu, fino all'uso, riservato ma a tutti noto, della minaccia delle elezioni anticipate: si era nella breve fase in cui il Presidente del consiglio era anche segretario della Dc), assolutamente infruttuosa, in un momento di rinnovata divaricazione fra le forze di maggioranza, fu la seconda esperienza.

Del resto fra la prima e la seconda si era inserita la vicenda della legge di riforma delle autonomie locali, andata in porto nel corso del 1990, ma a prezzo dell'esclusione di ogni innovazione radicale negli aspetti che più da vicino avrebbero potuto incidere sulla forma di governo locale e sul sistema politico nel suo complesso. Mi riferisco ovviamente alle proposte di riforma elettorale e di elezione diretta dei sindaci per impedire di affrontare le quali il sesto governo Andreotti non esitò a porre per ben quattro volte la fiducia, a causa della mancata intesa sul punto fra i due partiti maggiori della coalizione di governo. Un caso emblematico di come ancora al tempo la volontà di una o due segreterie di partito facesse ancora largamente aggio sulla libera propensione di una parte che non fu possibile misurare ma che è da presumere assai larga se non addirittura prevalente di membri del Parlamento (non solo di opposizione ma sicuramente anche di maggioranza a leggere i nomi dei firmatari degli emendamenti che erano stati presentati).

Necessariamente diverso e conseguenza di una situazione politica radicalmente mutata, l'atteggiamento due anni e mezzo dopo, del governo Amato, il quale, costretto dalle pressioni di parlamentari « referendari », nonostante mancasse ancora una vera intesa e un'autentica disponibilità da parte dei partiti dell'ormai ristretta maggioranza di governo, dichiarò di « considerare la materia istituzionale di prevalente responsabilità del Parlamento... ». Il governo con quella presa di posizione rinunciava a farsi garante, nella materia istituzionale, degli interessi delle forze politiche che lo sorreggevano.

Diversa ancora la posizione di « neutralità armata » assunta sin dall'inizio dal primo governo realmente svincolato dai partiti. Il Presidente del consiglio Ciampi nel suo discorso alla Camera il 26 aprile 1993 dichiarava da un lato di giudicare « priorità assoluta » la riforma elettorale, dall'altro l'intenzione di « assecondare la riforma elettoriale, alla quale il Parlamento sta(va) attendendo »: mentre peraltro in dichiarazioni successive lasciava intendere con parole molto chiare che la benevola attesa del governo nei confronti dell'autonoma iniziativa parlamentare sarebbe stata rimpiazzata da un inedito intervento diretto nel caso in cui l'indecisione si fosse protratta oltre limiti mai precisamente individuati, eppure chiaramente indicati nell'estate dello stesso 1993.

4.2. Quanto al contributo dei *Presidenti della Repubblica*, si potrebbe tornare indietro nel tempo fino al primo messaggio indirizzato da un Presidente al Parlamento, quello di Antonio Segni del settembre 1963 (esso riguardava fra l'altro la questione della rieleggibilità del Capo dello Stato e del « semestre bianco » e, pur raccolto in numerosi progetti, è ancora a 30 anni esatti di distanza oggetto di valutazione), ma volendo limitarsi al periodo qui oggetto della nostra attenzione ricordo il messaggio sulle questioni istituzionali di Giovanni Leone dell'ottobre 1975 (che di fatto il Parlamento si rifiutò di prendere in considerazione) e soprattutto, dopo il settennato di Sandro Pertini che segnò una svolta nell'interpretazione del ruolo presidenziale ma non assunse formali iniziative in tema di riforme istituzionali, i molteplici stimoli esercitati da Francesco Cossiga.

Lasciando da parte il profluvio di esternazioni più o meno estemporanee da questi fatte a partire dalla primavera del 1990, mi pare si debbano citare in particolare: l'azione di stimolo condotta nell'aprile 1991 in occasione della formazione dell'ultimo governo Andreotti, quando Cossiga prima sollecitò le forze politiche della costituenda maggioranza a prendere in considerazione l'ipotesi di procedure *ad hoc* di revisione costituzionale in deroga all'art. 138 Cost., poi parve « imporre » la designazione a sottosegretario di un parlamentare esperto in materia istituzionale a lui particolarmente vicino, il quale, in effetti, a interpretare presso il governo e il Parlamento del pensiero presidenziale in materia istituzionale spesso si sarebbe poi atteggiato (Francesco D'Onofrio); il lungo messaggio sulle riforme trasmesso alle Camere il 26 giugno 1991 e da queste discusso circa un mese dopo (esso conteneva non solo una complessiva analisi dell'evoluzione politico-istituzionale del dopoguerra nonché delle varie proposte di revisione in discussione, ma soprattutto, e fu la parte maggiormente controversa sia in sede politica sia in sede scientifica, la prospettazione di tutta una serie di procedure di revisione organica della Costituzione diverse dal dettato del vigente art. 138 Cost., nella linea già suggerita, come si è visto, alcuni mesi prima).

Quanto, infine, al Presidente Oscar Luigi Scalfaro si è già avuto modo di citare il discorso pronunciato davanti al Parlamento in seduta comune, in occasione del suo giuramento il 28 maggio 1992, quando egli rivolse al Parlamento un « rispettoso ma fermo invito » a impegnarsi nella direzione delle riforme isti-

tuzionali ed elettorali (arrivando a suggerire la costituzione di una Commissione bicamerale *ad hoc*), cui vanno aggiunti nei mesi successivi senza soluzione di continuità fino ad oggi, specie dopo la votazione referendaria dell'aprile 1993, i richiami sempre più severi affinché le Camere assumessero con tempestività tutte le decisioni utili a rendere possibile una sorta di « nuovo inizio » della vita politico-istituzionale del paese attraverso elezioni con regole radicalmente rinnovate.

Questi così nettamente distinti momenti di vita istituzionale sembrano confermare in pieno i margini estremamente limitati lasciati, fin quasi ai giorni nostri, ai ruoli istituzionali da parte del sistema dei partiti. Nel 1975 l'appello di Leone ad affrontare i temi istituzionali cade completamente nel vuoto: con rare eccezioni il mondo dei partiti è ben lungi dal riconoscere l'esistenza d'una questione istituzionale (che in ambito accademico era stata invece segnalata a partire, almeno, dai primi anni Settanta), ma il Presidente è isolato anche rispetto a un'opinione pubblica sostanzialmente insensibile. Nel 1991 l'accoglienza ai fin troppo energici stimoli di Cossiga è già assai diversa: il mondo politico è diviso, l'opinione pubblica molto più attenta. Il Parlamento non può opporre un silenzio rigetto e dedica un doppio dibattito ai temi sollevati da Cossiga. Il sistema dei partiti tradizionali vacilla visibilmente (l'intera vicenda dell'ultimo biennio di quel Presidente è sintomo clamoroso della debolezza di quel sistema, incapace di reagire anche nelle sue componenti più rilevanti se non con la tattica del muro di gomma), ma ancora regge. Nel 1992-1993 la situazione è ormai mutata: Scalfaro interpreta (in parte anticipandole in parte assecondandole) le tendenze prevalenti nella pubblica opinione, il sistema dei partiti è in rotta, il suo Parlamento non può non ottemperare anche se cerca di farlo limitando per quanto possibile i danni.

4.3. Per quel che riguarda la *Corte costituzionale* non sono qui in grado di riferire compiutamente. Mi permetto solo di proporre poche generali considerazioni.

Pur nelle funzioni che le sono proprie, di organo di garanzia della costituzione che c'è, la Corte attraverso la sua giurisprudenza e le interpretazioni della costituzione che la sostanziano è ben in grado di favorire evoluzioni in una direzione piuttosto che in un'altra. Autorevolmente si osservava proprio in questa sede

che, per fare un esempio, l'evoluzione del nostro sistema verso forme rafforzate di regionalismo (quale che sia poi l'etichetta che ad esse si vorrà attribuire) può trovare negli indirizzi giurisprudenziali più recenti della Corte un solido fondamento (Cheli). In ogni caso non sembra si possano nutrire dubbi sul fatto che in generale la giurisprudenza della Corte costituisce un riferimento fondamentale per chiunque voglia adoperarsi nella direzione d'una riforma del sistema politico-istituzionale (se non altro per il necessario rispetto dei « principi supremi » dell'ordinamento).

Una seconda e altrettanto scontata considerazione riguarda l'atteggiamento della Corte a fronte delle iniziative popolari sulle quali è stata reiteratamente chiamata a pronunciarsi (ai fini dell'ammissibilità dei referendum abrogativi) in materie di decisiva rilevanza ai fini delle riforme istituzionali: il riferimento obbligato riguarda i tre referendum in materia elettorale presentati nel 1990 e i due presentati nel 1992. È difficile sfuggire alla tentazione di pensare che con le decisioni assunte nel gennaio 1991 e nel gennaio 1993, la Corte abbia in qualche modo inteso nel primo caso offrire al sistema dei partiti e al « suo » Parlamento un'ultima possibilità di autonomo rinnovamento; nel secondo sanzionare l'ormai documentata incapacità di essi a muoversi in quella direzione consentendo al corpo elettorale di esercitare direttamente, sulla fondamentale materia, la sua almeno parziale sovranità.

4.4. Due parole, infine, sulle *Regioni*. Esse hanno esercitato un ruolo particolarmente limitato in tutta la prima fase del riformismo istituzionale. Basti richiamare il complesso di proposte di modesto adeguamento offerte alla fine del 1984 alla Commissione Bozzi, quando questa aveva ormai già all'esame il testo base della relazione finale: proposte che finirono per venire recepite nel documento approvato il 29 gennaio 1985, senza che peraltro la Commissione le avesse effettivamente potute e volute approfondire e dibattere. In effetti già le mozioni istitutive della Commissione si erano limitate a evocare un « completamento dell'ordinamento regionale »: ma, soprattutto, come osservava la Relazione finale nessuna forza politica aveva avanzato la benché minima proposta di rivedere il rapporto Stato-Regioni fissato dalla Carta del 1948.

Si trattava d'un sintomo che a posteriori possiamo ben considerare illuminante della clamorosa incapacità di prevenire le successive evoluzioni della società (nella Nona legislatura già c'erano i primi parlamentari leghisti, anche se Umberto Bossi sarà eletto nel 1987). D'altra parte il fatto che anche da parte della classe dirigente regionale nulla ci fosse sostanzialmente da eccepire al riguardo, non può destare sorpresa: data l'assoluta omogeneità (fino a ieri) di quella classe dirigente politica con quella nazionale.

Proprio per questo si segnala come assai rilevante la proposizione (per la prima volta nella storia istituzionale della Repubblica) da parte di una serie di consigli regionali (ben dieci) di alcune richieste di referendum abrogativi indubbiamente incidenti sui rapporti con lo Stato (quelli relativi ai ministeri del turismo e dello spettacolo, dell'agricoltura, dell'industria commercio e artigianato): sintomo rivelatore, a un tempo, della crescente autonomia delle classi politiche regionali e, soprattutto, ulteriore conferma dell'avvenuto ridimensionamento della capacità di controllo e di tenuta dei partiti nazionali.

5. È possibile analizzare le vicende del riformismo istituzionale anche da prospettive diverse. Solo alcuni cenni.

5.1. *Maggioranze politiche e riforme istituzionali.* — Il periodo considerato ha sostanzialmente conosciuto un solo tipo di maggioranza, quella impostasi dopo la parentesi della c.d. « solidarietà nazionale » che aveva caratterizzato la Settima legislatura (1976-1979) e che si è affermata nell'Ottava legislatura per estendersi fino al 1993 (il « pentapartito », 1979-1993, ridottosi a « quadripartito » dal 1991 dopo l'uscita del Pri dal Settimo governo Andreotti).

Tale maggioranza in realtà è stata fondata sull'alleanza, in alcune fasi anche fortemente competitiva, in altre più collaborativa, fra i due maggiori partiti della coalizione (Dc e Psi): un'alleanza che ha tuttavia conosciuto due fasi distinte. Una prima, durata fino alla fine degli anni Ottanta, in cui pur nel quadro della collaborazione di governo le strategie politiche di fondo dei due partiti maggiori apparivano assai distanti in prospettiva, sicché anche le rispettive strategie istituzionali (strumento delle

prime) erano difficilmente componibili. In tale fase quello che prima ho chiamato maggioritarismo di funzionamento costituiva l'unico denominatore comune possibile di politica istituzionale (esso culmina con il ridimensionamento del voto segreto nei regolamenti parlamentari, 1988): qualsiasi ipotesi diversa si scontrava con interessi vitali della Dc o del Psi e dunque poteva servire a schermaglie tattiche ma mai alla definizione di una politica comune. A questa fase faceva seguito una seconda in cui al prevalere nella Dc di un gruppo dirigente (Andreotti, Forlani) non più competitivo come il precedente (De Mita) nei confronti del Psi, corrispondeva il virtuale abbandono da parte socialista di ogni velleità di strategia politica alternativa e dunque anche di ogni proposta di riforma del sistema politico-istituzionale in grado di mettere a repentaglio il ruolo della Dc. Prevaleva allora una linea istituzionale di resistenza a fronte delle spinte crescenti (presenti nella pubblica opinione ed anche in Parlamento, da parte dell'opposizione ma anche in seno alla maggioranza, così come da parte di altissime cariche istituzionali, v. sopra) a favore di innovazioni che tendenzialmente potessero ridimensionare il ruolo delle oligarchie di partito (e infatti non ci si mette d'accordo, come maggioranza, neppure sulle modalità dell'eventuale revisione costituzionale, 1991).

Da tutto ciò emergeva un blocco del processo riformistico e della capacità del Parlamento di operare in quella direzione che porta al « by-pass » referendario e, in pochi anni, alla delegittimazione politica dei partiti e del Parlamento.

5.2. Alcune vicende specifiche nel quadro del riformismo istituzionale.

La *Commissione Bozzi* (1983-1985). Il controllo da parte dei gruppi dirigenti di partito sull'azione dei propri esponenti in Commissione è sicuramente assai stretto. I compiti che finisce con l'assumere l'ufficio di presidenza della Commissione ne costituiscono la conferma. Le polemiche di alcuni membri della Commissione contro l'utilizzo improprio dell'ufficio di presidenza ne furono la riprova (Rodotà, Scoppola).

Riforma del bicameralismo (1986-1987). Nonostante la sincera intenzione di alcuni autorevoli membri della Camera di far procedere l'iter della proposta di revisione del bicameralismo (sulla base del progetto di legge Bozzi che riprendeva il testo

contenuto nella Relazione della Commissione omonima) e nonostante la predisposizione di un testo del relatore (il Presidente della prima Commissione della Camera), l'assenza di intesa fra i partiti blocca il procedimento finché interviene lo scioglimento anticipato delle Camere.

Riforma del bicameralismo (1987-1992). Il caso è diverso perché, com'è noto, un testo viene licenziato da un ramo del Parlamento: si tratta di quello predisposto dalla prima Commissione del Senato, allora presieduta da Leopoldo Elia che del testo fu anche relatore e principale estensore. L'iter si arena alla Camera dei deputati dopo che la prima Commissione (relatore anche in questo caso il suo Presidente) l'ha incisivamente modificato integrandolo con la parte relativa al rapporto Stato-Regioni: l'assemblea inizia a prendere in esame il testo modificato ma la discussione generale non si conclude fra dissensi molto evidenti (specie da parte Dc). In qualche misura la vicenda sembra mostrare che esiste una sorta di « patriottismo d'assemblea » in grado di influenzare il processo legislativo in materia, ma comunque non fino al punto da condurre a sbocchi concreti nella perdurante assenza di qualsiasi intesa politica.

Revisione dei regolamenti parlamentari (1988-1990). L'esito in questo caso positivo del processo di innovazione certifica la sostanziale accettazione (non solo da parte della maggioranza pentapartita del tempo, ma anche di altre forze parlamentari a partire dal Pci-Pds) di un ruolo parzialmente modificato del Parlamento nella direzione d'un modello di democrazia maggiormente conflittuale nel quale da un lato si distinguano meglio che non in passato le responsabilità della maggioranza rispetto a quelle delle minoranze, dall'altro si trasferiscano in misura sia pure modesta ed embrionale risorse politiche dal Parlamento al governo. Non è un caso che essa costituisca uno dei frutti principali della stagione di piccole intese istituzionali a cavallo fra il 1987 e il 1988: quando, fra l'altro, all'indomani della sconfitta elettorale del 1987, Achille Occhetto, vicesegretario ormai alla guida del Pci, riusciva ad allontanare il suo partito dalle strategie consociative difensive che ne avevano caratterizzato l'azione negli anni precedenti.

La *legge 400/88* sulla presidenza del consiglio. Testo importante (di razionalizzazione più che di adeguamento del sistema politico-istituzionale), esso affonda le sue origini nel lavoro delle

diverse Commissioni di studio istituite all'indomani del Rapporto Giannini (1979), raccolto soprattutto dai Presidenti del consiglio non democristiani Spadolini e Craxi, elaborato in sede parlamentare senza particolari interferenze partitiche, fatto proprio, infine, a testo sostanzialmente ormai definito, dal Presidente del consiglio De Mita. La sua approvazione si inserisce nel clima di cui s'è detto che rese possibile la revisione dei regolamenti parlamentari (e l'approvazione della legge 362/88, revisione delle norme sulla formazione del bilancio dello Stato).

Riforma dell'ordinamento locale (*legge 142/90*). Altra legge istituzionale di rilievo, anch'essa nella linea di prudente razionalizzazione del sistema politico-istituzionale vigente: non a caso, come già osservato, vengono escluse le innovazioni che di più avrebbero potuto incidere su di esso. Nel complesso essa viene accolta con favore dalla grande parte delle forze politiche: costituiva il minimo comune denominatore fra i partiti della maggioranza del tempo e il Pci.

Legge costituzionale n. 1/91. Si tratta di quella approvata in fretta e furia per risolvere il presunto « ingorgo istituzionale » dovuto al coincidere della scadenza della legislatura e del mandato presidenziale. Questione sollevata con gran clamore dal Presidente Cossiga soprattutto allo scopo di interferire sulle manovre politiche in atto al tempo minacciando l'ipotesi di una propria *prorogatio* in carica, fu risolta dopo un breve braccio di ferro sull'opportunità d'una più estesa revisione che comportasse l'eliminazione del semestre bianco e la non rieleggibilità secondo l'antica proposta Segni, oggetto del primo messaggio di un Presidente alle Camere nel 1963. L'opzione minimale fu ancora una volta quella sulla quale la quasi totalità delle forze politiche finì col ritrovarsi.

Il « patto » fra candidati del « Comitato 9 giugno ». Alla vigilia delle elezioni dell'aprile 1992 il comitato promotore dei referendum elettorali lanciò l'idea di un « patto » fra i candidati sostenitori delle richieste referendarie (che erano state depositate nel gennaio precedente), i quali si impegnavano ad assumere in Parlamento posizioni coerenti con un documento di principi da tutti comunemente sottoscritto, fino al punto, eventualmente, di non votare la fiducia al governo in caso di scelte connesso contraddittorie. Un folto numero di costoro fu poi effettivamente eletto e tenne varie riunioni nei primi mesi dell'Undicesima legi-

slatura al fine di definire posizioni comuni sulle questioni cruciali relative all'elaborazione delle leggi elettorali. Tuttavia l'unico risultato concreto fu l'aver costretto il governo Amato a lasciare carta bianca al Parlamento in materia di riforma elettorale locale. Sulle più impegnative questioni relative alle leggi elettorali politiche la compattezza dei « pattisti » andò via via allentandosi, in parte a causa di una certa genericità del documento sottoscritto in parte a seguito dell'evoluzione del dibattito che aveva finito con il superarne di fatto i contenuti. Certo è che, al dunque, i « pattisti » sono andati ciascuno per la sua strada: *rectius*, per la strada indicata dal gruppo di appartenenza.

Le *leggi elettorali locali e nazionali* (81/93, 276/93 e 277/93). Approvate dal Parlamento la prima a poche settimane dai referendum del 18 aprile, le seconde tre mesi e mezzo dopo, sono figlie della medesima strategia politico-istituzionale, eppure, a mio avviso, potrebbero condurre a esiti assai diversi. Tutte e tre rappresentano il minimo di « concessione » al nuovo e il massimo di difesa dell'esistente: in particolare il tentativo del legislatore è stato evidentemente quello di tutelare, per quanto possibile, il ruolo dei partiti politici. Non è questa la sede per un'analisi puntuale dei tre testi di legge: ma in tutti e tre vi sono al riguardo disposizioni rivelatrici. Tuttavia, fermo restando che solo dopo congrua sperimentazione sarà possibile trarre conclusioni, sin dall'esordio il funzionamento della legge elettorale locale pare aver dimostrato come l'elezione diretta del sindaco faccia di gran lunga premio su ogni altro aspetto e in particolare sulla formazione della rappresentanza consiliare: il che, in attesa di ulteriori innovazioni, non è da attendersi, evidentemente, dalle nuove leggi elettorali politiche. Ciò detto, sarebbe difficile negare che, pur essendo state approvate con consensi differenziati, la base maggioritaria prevalente sia stata in tutti e tre casi l'intesa sostanziale dei tre maggiori partiti tradizionali (Dc, Psi, Pds) con benedizione della Lega Nord. E se, paradossalmente (ma forse non troppo), maggiore è stato il rispetto dell'indicazione referendaria nel caso della legge per comuni e province che non nel caso delle leggi elettorali per il Parlamento, ciò è probabilmente dipeso dal fatto che si è attribuito alla prima un impatto comunque minore sul sistema politico, rispetto alle seconde. In ogni caso una vicenda, quella delle nuove leggi elettorali, che sembra confermare la perdurante identificazione Parlamento-partiti (che

dire del resto dell'estensione ai dipendenti dei partiti della cassa integrazione speciale? o delle ricorrenti tentazioni di reintroduzione di forme di finanziamento pubblico, sia pure legate alle campagne elettorali? v. di seguito).

La revisione del *finanziamento pubblico* dei partiti. Una storia della legislazione sul finanziamento pubblico dei partiti (e disposizioni connesse: per esempio quelle sulla stampa con riferimento a giornali e radio di partito; ovvero quelle relative alla disciplina delle campagne elettorali) documenterebbe efficacemente l'elevato grado di ottemperanza parlamentare alle direttive di partito. Del resto basti dire che al culmine delle indagini giudiziarie sul finanziamento illegale della politica e perfino dopo l'abrogazione delle parti della legge sul finanziamento pubblico che prevedevano il contributo annuale a favore dei partiti presenti in Parlamento e dopo il varo della nuova legislazione elettorale, sono stati operati tentativi per continuare ad assicurare ingenti risorse alle forze politiche ben al di là del semplice rimborso delle spese elettorali dei candidati.

Un ultimo aspetto che potrebbe essere affrontato, è l'atteggiamento, specie alla Camera dei deputati, di fronte alle richieste di *autorizzazione a procedere* e di autorizzazione all'uso delle misure coercitive cautelari in relazione alla vicenda del finanziamento illegale della politica. Un ambito nel quale il controllo della dirigenza di partito su alcuni gruppi (Dc, Psi) è parso svanire: ma, pur trattandosi certo di questioni di rilevanza istituzionale notevole, è difficile negare che esse rivestono una tale specificità da sfuggire a una valutazione che si inquadri nel tema di questa conversazione. Ed è del resto da ritenere che certe manifestazioni di « autonomia » siano state tali solo per modo di dire.

6. A parte meriterebbe di essere affrontata la prima fase del lavoro della *seconda Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, luogo primario di confronto delle strategie istituzionali in Parlamento (e, dall'agosto 1993, anche sede referente ai fini dell'iter legislativo della perseguita organica revisione della parte seconda della Costituzione). Non è qui possibile una ricostruzione (che del resto sarebbe provvisoria e parziale) dell'attività della Commissione nel suo primo anno di vita (che coincide grosso modo con il periodo in cui essa aveva carattere

meramente di studio e di sede per le intese politiche), attività la quale, com'è noto, si è indirizzata su quattro approfondimenti tematici prioritari, relativi alla forma di stato, alla forma di governo e al bicameralismo, alle leggi elettorali, e alle garanzie costituzionali. Mi limito ad alcuni cenni relativi alle questioni a torto o a ragione percepite come politicamente più rilevanti o, comunque, come destinate ad incidere più direttamente sull'assetto del sistema politico-istituzionale: la materia elettorale, le modalità d'investitura dell'esecutivo, il rapporto governo-Parlamento. Ebbene, posto che solo la prima ha trovato un assetto, almeno per il momento, definitivo, appare abbastanza evidente che sia sulla materia elettorale (affidata prima al senatore Salvi, poi al deputato Mattarella) sia sulla forma di governo, le scelte e gli indirizzi della Commissione sono stati determinati essenzialmente dall'intesa fra Dc e Pds (con assenso anche della Lega in materia elettorale).

Si è già osservato che le leggi 276 e 277/93 corrispondono in larga misura all'intesa promossa da Mattarella in Commissione nel febbraio 1993, intesa alla quale il via libera venne dato dal segretario del Pds Achille Occhetto in persona (fra le esplicite perplessità di Augusto Barbera), nonostante l'opzione di quel partito a favore del ben diverso sistema a due turni con ballottaggio (e, infatti, pur difendendo in Parlamento questa scelta, il Pds sarà costretto a dar via libera, sei mesi dopo, a leggi improntate ad analoga impostazione); mentre, in ordine alla forma di governo (al di là della disputa dottrinal-politica sul carattere ancora parlamentare d'un ordinamento caratterizzato dall'elezione diretta del Presidente del consiglio purché il Parlamento mantenga la possibilità di obbligarlo alle dimissioni, salvo il contestuale proprio autoscioglimento), l'unità di intenti fra Dc e Pds (al di là del dissenso personale di Barbera) è stata assoluta e senza incertezze: fino a punte di insolita « scortesia » parlamentare (come quando nel novembre 1992, il Presidente De Mita fece pronunciare la Commissione in assenza d'uno dei rari sostenitori dell'elezione popolare diretta del Presidente del consiglio al quale aveva assicurato che ogni decisione sarebbe stata rinviata), sintomo di una chiusura assoluta rispetto a ipotesi potenzialmente destinate a modificare il ruolo dei partiti politici nel sistema politico istituzionale.

7. Qualche valutazione conclusiva. Per quanto studiosi seri abbiano da tempo sottolineato che la nostra classe parlamentare, in ragione del vecchio sistema delle preferenze, sarebbe stata una classe parlamentare « che fa quel che vuole », i cui membri « tendono a sottrarsi sistematicamente alla disciplina di maggioranza » soggetti a continui comportamenti « centrifughi » (Cotta, Mastropaolo), a me non pare che ciò abbia comportato un'autentica autonomia rispetto ai partiti né dei membri del Parlamento né del Parlamento come organo. Si è trattato a mio avviso, in realtà, di una parziale autonomia su scelte microsettoriali in un quadro di lealtà di fondo alle scelte dei partiti. In altre parole questa fedeltà è stata ricompensata e consolidata da parte dei partiti attraverso una limitata condivisione con i singoli membri dei propri gruppi in Parlamento della funzione di « gate-keeping » sulla cospicua distribuzione delle risorse possibile attraverso le assemblee legislative.

È tuttora sostanzialmente così. Così mi pare sia stato e sia tuttora, in particolare, per le politiche istituzionali. Del resto la forza politica che a torto o a ragione rappresenta in questo momento l'alternativa al sistema dei partiti tradizionali, la Lega Nord, come si è da diverse parti osservato (Mannheimer, Diamante), sembra assoggettare i propri gruppi parlamentari a ferree direttive di partito senza margine alcuno per posizioni autonome individuali (ma in questo caso si tratta di obbedienza alle direttive del leader carismatico, un fenomeno in parte diverso che probabilmente si presta ad essere inquadrato in una delle più probabili tendenze evolutive del sistema politico istituzionale italiano).

Si è già osservato che al centro della crisi si trova il sistema dei partiti (inteso come sistema dei partiti tradizionali, quelli cioè che sono stati la base materiale della costituzione vigente). D'altra parte nella misura in cui questi partiti hanno « occupato » le istituzioni, ecco che la loro crisi investe anche esse. In questo quadro, che espongo qui con dosi inevitabili di semplificazione, il Parlamento appare di gran lunga l'organo più in difficoltà (e con esso tutta la platea delle assemblee elettive). Riescono a salvarsi gli organi monocratici, magari anche quelli ad investitura parlamentare, assai meglio quelli di recente investitura popolare diretta (il Presidente della Repubblica, i sindaci); riesce a salvarsi la Corte costituzionale (rispetto alla quale la pur

reale influenza partitica è comunque attenuata e passibile di risultare recessiva); si salva (ed anzi acquista financo eccessiva popolarità) la magistratura ordinaria (potere diffuso, a tasso di partitizzazione estremamente basso che finisce con lo svolgere una funzione di rilegittimazione politica dell'ordinamento di grandissima rilevanza); si salva, forse, e nonostante terribili difficoltà oggettive perfino il governo (in corrispondenza diretta con il grado di autonomia che rispetto al sistema dei partiti è in grado di manifestare, salvo essere costretto a venire a patti con essi, per l'appunto in Parlamento).

Non può salvarsi il Parlamento, *rectius*: questo Parlamento dell'Undicesima legislatura, il quale, ultimo Parlamento eletto con la proporzionale, subisce anzi in pieno la sorte inevitabile di risultare per conseguenza (a torto o a ragione: spesso a ragione, si vedano certe decisioni e certe tentazioni) anche l'ultimo avamposto istituzionale d'un sistema di partiti nella sua quasi totalità irreparabilmente delegittimato agli occhi dei cittadini. Non può non preoccupare chi abbia consapevolezza di quanto delicati siano gli equilibri politico-istituzionali, la prospettiva che anche il prossimo Parlamento subisca una sorte analoga. Un rischio del genere è insito nel forte recupero di logica proporzionalista (che non a caso sta già producendo da mesi effetti politici relevantissimi) con il quale si è voluto ad ogni costo affiancare il passaggio a un sistema di collegi uninominali maggioritari: una garanzia di potenziale sopravvivenza per i partiti che non solo, come in tanti hanno sottolineato, renderà improbabile il conseguimento dell'obiettivo di una democrazia immediata (nella quale cioè l'investitura dell'esecutivo è se non formalmente almeno sostanzialmente rimessa alle scelte del corpo elettorale), ma potrebbe comportare campagne demagogiche contro il Parlamento *tout court*, alimentando quelle tentazioni antiparlamentaristiche che non da oggi periodicamente tendono ad affiorare nella società italiana.

Ciò detto, a me pare tuttavia più probabile che la logica dei collegi uninominali maggioritari (cui dovrà la sua elezione tre quarti dei membri del Parlamento) tenderà comunque a prevalere con conseguenze rilevanti da un lato sull'autonomia d'esercizio delle funzioni parlamentari, dall'altro sui processi di ricomposizione delle forze politiche: il che in una fase iniziale di durata difficilmente preventivabile potrà incidere negativamente sulla

già modestissima capacità del Parlamento italiano di perseguire nella sua maggioranza un indirizzo politico sufficientemente omogeneo e duraturo. Ciò non potrà non esercitare ulteriori effetti a fini di una ridefinizione del ruolo del Parlamento: mentre nel contempo dovrà essersi avviata la ridefinizione del ruolo dei partiti politici (condizione stessa della loro rilegittimazione).

Non sparirà certo la funzione di « gatekeeping » più volte evocata (anche se un suo ridimensionamento appare certamente auspicabile nel quadro di un processo di ridimensionamento dell'intervento pubblico; così anche, sia pure con grande prudenza, Mastropaolo). Ma il « gatekeeping » passerà in maggior parte dal Parlamento al Governo. Si avrà un « gatekeeping » più accentrato, ma, è lecito immaginare, con maggiore responsabilizzazione di chi lo esercita. Né è detto che tale esercizio debba svolgersi secondo processi meno trasparenti di quelli finora sperimentati, da noi, nell'arena parlamentare (*contra*, Calise che teme il « governo privato » ancorché popolarmente legittimato). Insomma, un « gatekeeping » più accentrato, meno condiviso, ma, potenzialmente, a tempo determinato.

D'altra parte, la prospettiva più ragionevole è anche quella di un Parlamento caratterizzato da un bicameralismo differenziato e probabilmente diseguale: il che di per sé comporterà in ogni caso una modificazione radicale di ruolo e funzioni di una delle due Camere. L'altra Camera (Camera bassa) dovrebbe essere un'assemblea rappresentativa della collettività nazionale destinata ad abbandonare ogni pretesa di governo della società, a influire sulla distribuzione delle risorse solo in misura assai relativa (per grandi aggregati), dalla quale non dipenderà se non in circostanze eccezionali la vita del governo (i cui membri non saranno del resto parlamentari), i cui poteri di indirizzo saranno altrettanto eccezionali (poiché l'indirizzo più che al binomio governo-Parlamento lo si dovrà al binomio governo-corpo elettorale), in cui la legiferazione resterà funzione rilevante ma da esercitarsi con maggiore parsimonia e su questioni effettivamente generali, in cui sarà fortemente agevolata e rafforzata la funzione di controllo, il quale, soprattutto, assolverà a una funzione informativa attraverso la prospettazione e la discussione di politiche pubbliche alternative sulla base delle quali sarà offerta ai cittadini la possibilità concreta di periodici ricambi di classe dirigente.

Tutto ciò, naturalmente, non sarà il frutto di un'autonoma evoluzione del Parlamento, ma di un'evoluzione complessiva del sistema politico-istituzionale a seguito della transizione avviata in questi anni e destinata a condurre il nostro paese da un regime democratico (quello fondato sui partiti fondatori della Repubblica) a un regime anch'esso democratico ma diversamente organizzato: del quale punti fermi saranno il ruolo ridimensionato dei partiti politici, la maggiore autonomia ed anzi il prevalere dei ruoli istituzionali, il nuovo spazio al contributo e alla capacità di leadership di singole personalità, il diverso rapporto fra cittadini e politica.