



## Le Riforme Istituzionali Previste\* Nel Progetto Della "Bicamerale"

Damiano NOCILLA\*\*

Non è facile per un osservatore straniero delle vicende costituzionali italiane capire ciò che oggi sta avvenendo, se non si ripercorre, sia pure rapidamente, la storia del dibattito sulle riforme istituzionali. Non è facile, si diceva, in quanto può sembrare stupefacente che la Repubblica italiana continui a funzionare in base ad un testo della costituzione formale entrato in vigore il 1° gennaio 1948 e secondo prassi stratificatesi nel corso del cinquantennio ormai trascorso, mentre dal 1993, con la modifica della leggi elettorali per il Parlamento, essa ha imboccato la strada per la riforma in senso maggioritario dell'intero sistema politico istituzionale.

L'attuale esperienze costituzionale si svolge, per usare una metafora, come un Giano bifronte, che da un lato, guarda al passato e trova nel passato la maggior parte delle proprie regole, e, dall'altro, proietta il proprio sguardo verso il futuro, anche se quest'ultimo è ancora pieno di incognite e non appare certa la strada che bisognerà percorrere per prevenire ad una democrazia compiuta, funzionante secondo la logica dell'alternanza al potere e secondo gli schemi di quello che Lipphart chiama il modello Westminster, tipico della maggior parte delle democrazie occidentali.

Già negli anni intorno al 1970 *political scientists* e costituzionalisti si soffermarono sulle insufficienze, cui aveva dato luogo l'evolversi del sistema costituzionale italiano dal 1948 in poi: ciò provocò ampi dibattiti in sede scientifica, cui per circa un decennio le forze politiche guardarono con una sorta di sufficienza.

Quali erano nella sostanza i difetti che venivano imputati alla realtà politico-istituzionale italiana, e quali sono stati, perciò, i punti di avvio di una discussione, che sarebbe durata per quasi un trentennio?

Innanzitutto era contestato il ruolo, che i partiti politici avevano assunto nella vita del nostro Paese. Se ne rimproverava il numero eccessivo, favorito sistema elettorale proporzionale, l'interna frammentazione in correnti, che agivano spesso del tutto autonomamente, la particolare invadenza nella vita

---

\* Il testo delle conferenze tenute il 05 gennaio 1998 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Istanbul.

\*\* Professore di Diritto Costituzionale, Segretario Generale del Senato della Repubblica.

istituzionale ed amministrativa del Paese, la penetrazione ramificata e profonda nella società, la propensione alla spartizione del potere.

L'eccessivo numero dei partiti e la loro divisione interna rendevano necessari Governi di coalizione dalla vita assolutamente precaria. L'instabilità governativa - ed ecco delinearsi un secondo, rilevante aspetto - ha caratterizzato il nostro Paese per un cinquantennio, che ha visto i Governi restare in carica mediamente non più di un anno ciascuno. Bastava un piccolo stormir di fronda nei rapporti fra i partiti della coalizione o, addirittura, tra le correnti all'interno di uno stesso partito, perchè ciò si riflettesse sulla vita della compagine governativa, determinandone le dimissioni con crisi prevalentemente extraparlamentari, nascenti, cioè, al di fuori del Parlamento ed indipendentemente da una sua esplicita manifestazione di volontà.

Infine, all'instabilità governativa si collegava una incapacità di sviluppare programmi governativi coerenti e duraturi, in base ad un indirizzo politico approvato con scelte chiare dal corpo elettorale; e ciò sia in sede di legislazione che in campo amministrativo. Vi era inoltre una tendenza delle Camere a dar vita ad una legislazione frammentaria, costituita prevalentemente da leggi di spesa che aumentavano la spesa pubblica spesso in modo incontrollato, frutto per lo più di lunghi patteggiamenti con l'opposizione di sinistra e di destra: Ne conseguiva l'insufficienza dei pubblici servizi e dell'azione complessiva della pubblica amministrazione.

Il dibattito, per un decennio circa limitato alla sede scientifica e a piccoli circoli di élite, irruppe, poi, sui grandi mezzi di comunicazione di massa e si pose alla diretta attenzione delle forze politiche agli inizi degli anni '80, quando, nel 1982, l'allora Presidente del Consiglio, Sen. Giovanni Spadolini, propose il cosiddetto decalogo istituzionale all'approvazione delle Camere. Comincia da quel momento una lunga sequela di tentativi, che vedono, ora, come protagonista il Parlamento, ora, come principale organo di impulso il Governo.

Tralascerei questi ultimi, che sono consistiti soprattutto nell'affidamento ad un Ministro senza portafoglio del compito di seguire le riforme istituzionali oppure nella creazione di appositi Commissioni e Comitati di studio, mi limiterei a ricordare in questa sede i principali eventi parlamentari.

Nel settembre del 1982 i Presidenti delle due Camere, Fanfani e Lotti, invitano le Commissioni affari costituzionali di Senato e Camera ad istituire nel proprio seno appositi comitati di studio con il compito di redigere un inventario ragionato delle questioni sul tappeto e delle proposte già avanzate dalle forze politiche. A tale inventario seguì, il 14 aprile 1983, la deliberazione di costituire una Commissione bicamerale con il compito di formulare proposte costituzionali e legislative; tale commissione non poté nascere per la fine

anticipata della legislatura. Essa fu costituita, invece, all'inizio della legislatura successiva, nell'ottobre 1983, e fu presieduta dall'onorevole Bozzi, concludendo i propri lavori il 29 gennaio 1985 con una relazione approvata a maggioranza, che però non fu mai discussa dalle Camere e servì solo come base per la presentazione di otto progetti di legge presentati dall'On. Bozzi, destinati a loro volta a non aver alcun seguito parlamentare.

Nella legislatura successiva le Camere svolsero due ampi dibattiti in materia di riforma costituzionali: uno nel maggio del 1988 e l'altro nel luglio del 1991, quest'ultimo a seguito dell'apposito messaggio inviato alle Camere dall'allora presidente della Repubblica, Cossiga.

Fu solo all'inizio dell'undicesima legislatura, nel luglio 1992, che si ritornò a costituire una Commissione parlamentare bicamerale per le riforme costituzionali, prima presieduta dall'on. De Mita e poi dall'on. Lotti. Ad essa la legge costituzionale n. 1 del 6 agosto 1993 attribuì poteri referenti. Ed essa effettivamente approvò il 21 dicembre 1993 una complessiva proposta di riforma costituzionale, che non fu neppure esaminata dai due rami del Parlamento.

Nel frattempo, questo processo che pareva non dover avere mai fine, anche a causa della resistenza che al cambiamento ponevano i tatticismi dei partiti politici, fu scosso da alcuni eventi.

Un primo campanello d'allarme dell'insofferenza, che l'opinione pubblica ormai manifestava verso l'eccessiva invadenza dei partiti politici nella vita politica e sociale del Paese, fu costituito dall'esito del referendum del 1991, con il quale il corpo elettorale si pronunciò a larga maggioranza per l'introduzione del sistema della preferenza unica nelle elezioni per la Camera dei deputati. Quasi contestualmente il sistema tradizionale dei partiti, che sino a quel momento era stato il perno della vita politico-istituzionale italiano, crollava. Innanzitutto l'emergere del fenomeno di "tangentopoli" e l'operazione "mani pulite" svelava diffusi fenomeni di corruzione, spesso legati alle necessità del finanziamento della politica. La magistratura dava, così, un colpo mortale alla credibilità di un'intera classe dirigente e sostanzialmente determinava la dissoluzione dei partiti politici che tradizionalmente avevano retto le sorti del governo dal 1960 in poi (quelli, cioè, della coalizione centro-sinistra). Sul piano internazionale, il crollo del muro di Berlino rendeva necessario che anche il maggior partito di opposizione si sottoponesse ad un forte processo di revisione ideologica e di riorganizzazione, che induceva l'ala più tradizionalmente legata all'interpretazione marxista della realtà a dar vita ad un'autonoma formazione politica.

Infine, nel 1993, il corpo elettorale veniva chiamato a pronunciarsi in un *referendum*, il cui effetto doveva esser quello di introdurre per il Senato un sistema elettorale maggioritario. La pronuncia popolare in senso positivo ha costituito una decisione -per usare un'espressione cara a Carl Schmitt- "costituente" in favore della trasformazione del sistema italiano da una democrazia, per così dire, consensuale in una democrazia maggioritaria, decisione dalla quale è conseguito il mutamento dell'intera legislazione elettorale, che, dalla consultazione del 1994 in poi, ha sostituito una Camera ed un Senato, eletti per 3/4 con il c. d. *plurality system*, agli organi precedenti, che erano stati formati, sino ad allora con il metodo sostanzialmente proporzionale.

Da questo momento in poi il dibattito istituzionale assunse nuova forma: si trattava ormai, di proseguire sulla strada intrapresa per fare evolvere l'intero sistema verso il cosiddetto modello Westminster. Nel dilemma tra il mantenere la Costituzione del 1948, procedendo solo a piccoli adattamenti, ed il dar vita ad un'apposita Commissione costituente, riformatrice, per così dire, dello Stato, si scelse una soluzione di compromesso.

Dopo un primo dibattito svoltosi nel corso della XII legislatura presso ambedue le Camere nell'agosto-settembre 1995, è stata approvata, il 22 gennaio 1997 (nella legislatura in corso, la XIII); la legge costituzionale del 24 gennaio 1997, n. 1, con la quale veniva istituita una Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, avente il compito di elaborare uno o più progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione del 1948.

La legge costituzionale, inoltre, disciplina un procedimento del tutto atipico ed eccezionale per discutere ed approvare le modifiche esaminate dalla Bicamerale. Tale procedimento doveva avere avvio entro il 30 giugno 1997: il che puntualmente si è verificato con la elaborazione e presentazione di una prima proposta organica di riforma da parte della Commissione, alla quale tutti i deputati e tutti i senatori hanno avuto la possibilità di presentare, nel mese successivo, emendamenti; si è trattato di varie migliaia di proposte emendative, che sono state esaminate in una nuova tornata di lavori della Commissione bicamerale, la quale ha così prodotto, il 27 novembre scorso, un nuovo testo organico, che sarà con ogni probabilità, discusso in prima lettura dalla Camera dei deputati alla fine di questo mese.

Ed è appunto di questo testo che oggi sono chiamato a parlare, esaminandone le soluzioni delineate in ordine alla forma di Governo, con particolare riguardo all'organizzazione ed al ruolo del Parlamento. Questo testo, però, occorre avvertirlo, dovrà essere esaminato prima dalla Camera e poi dal Senato, tante volte fino a che non si perverrà ad una identica prima deliberazione; e successivamente, dovrà essere riesaminato dalle due Camere

(questa volta, senza possibilità di apportarvi modificazioni) a distanza di tre mesi. Se il testo definitivo sarà approvato dalle due Camere nella seconda deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, dovrà essere sottoposto ad un unico referendum popolare entro 3 mesi dalla pubblicazione e, solo se otterrà la maggioranza dei voti validi espressi dal corpo elettorale, potrà costituire il testo della nuova parte seconda della Costituzione italiana.

Dalla cronistoria, che abbiamo appena svolto, risultano chiari gli scopi cui si è ispirato il movimento di riforma delle istituzioni. Si voleva innanzitutto superare un sistema, in cui l'Esecutivo era scelto dalla maggioranza costituitasi nell'ambito dei due corpi rappresentativi del popolo (il Senato e la Camera dei deputati), indipendentemente e con margini di ampia autonomia rispetto alle indicazioni popolari, per dar vita, invece a quella che Duverger definisce una "democrazia immediata", in cui la scelta dell'Esecutivo è operata, invece, direttamente dal popolo, al momento della consultazione elettorale: una di quelle democrazie nelle quali il principio maggioritario si leghi, più o meno direttamente, al principio plebiscitario e nelle quali la crescente personalizzazione del potere consenta alle masse popolari, in primo luogo, di identificare la persona, il leader dotato di grande visibilità, cui esse intendono conferire il governo del Paese, ed in secondo luogo di individuare, per converse, il soggetto, cui far risalire le responsabilità delle politiche pregresse: una democrazia, in altri termini non "bloccata", ma che realizzi le condizioni per l'alternanza.

Occorreva, inoltre, assicurare una sufficiente stabilità all'Esecutivo, in modo da consentire ad esso un adeguato periodo di permanenza in carica, per la realizzazione coerente di un proprio indirizzo politico e per lo svolgimento di una conseguente azione legislativa ed amministrativa. Donde la necessità che l'azione dell'Esecutivo trovasse adeguato e solidale sostegno in un Parlamento capace di rapidità ed efficienza nelle decisioni.

Solo così si sarebbe potuto assicurare -ed ecco il terzo obiettivo- le condizioni perché l'azione della pubblica amministrazione, ed in generale di tutto il complesso dell'apparato autoritativo dello Stato fornisse più adeguati servizi ai cittadini.

In altri termini, lo slogan dei sostenitori della riforma del sistema poteva sintetizzarsi nella formula: "tutto il potere e tutta la responsabilità, alla maggioranza indicata dal corpo elettorale avendo quest'ultimo sempre la possibilità con il voto, di cambiare maggioranza, sanzionando la responsabilità dei precedenti governanti.

Senonché, anche questa formula incontra dei limiti, in quanto rischia di far perdere di vista che l'idea di democrazia implica anche un altro aspetto, che si può sintetizzare con le parole di un grande costituzionalista italiano, del quale mi onoro essere stato allievo, Carlo Esposito: che, cioè, in democrazia, l'essenziale non è che il popolo abbia tutto il potere, bensì che nessuno abbia tutto il potere. Infatti scrive esattamente Duhamel - "una costituzione non può essere che democratica e liberale; democratica perché ammette necessariamente che il potere viene dal popolo, liberale perché organizza necessariamente la divisione dei poteri e la protezione dei diritti".

Di qui la necessità che la spinta verso l'efficienza, tenga conto di una serie di contropunte, nascenti appunto dall'esigenza che una democrazia non si fondi sul principio maggioritario inteso in modo assoluto ed illimitato, per cui la maggioranza conta per tutti e la minoranza per nessuno, ma piuttosto su un principio maggioritario temperato e limitato: per cui la maggioranza prevale sì, sulla minoranza, ma nel rispetto di quest'ultima. Senza garanzia, senza dissenso, senza il diritto di opporsi all'opinione espressa dai più, lo spettro della tirannia della maggioranza esce dalle tenebre e si fa realtà concreta. La democrazia non è semplice regola di maggioranza, ma anche garanzia dei diritti delle minoranze, sicché lo stesso principio maggioritario si lega inscindibilmente ad una concezione garantista del potere.

Il nuovo testo della seconda parte della Costituzione non deve trascurare pertanto, quella spinta garantista, che aveva forse viziato per eccesso la Costituzione del 1948, affrontando tre temi, inestricabilmente connessi a quelli della forma di Governo: assicurare una adeguata divisione delle competenze tra Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo e Giudici, distribuendo opportunamente tra i diversi organi la funzione legislativa, amministrativa e giudiziaria; tutelare l'opposizione, offrendole adeguati spazi per ottenere sufficiente visibilità e per evitare il prepotere della maggioranza; garantire i singoli cittadini, i gruppi, le comunità territoriali, affrontando la c.d. questione della forma pluralista e federale dello Stato.

Il complesso delle spinte e contropunte, di cui il processo riformatore ha dovuto e dovrà tener conto, dimostra, pertanto, quanto sia incompleta - e ne chiedo sin da ora venia agli ascoltatori - un'esposizione della forma di Governo delineata dal progetto di riforma, che non si allarghi all'esame del nuovo sistema delle autonomie locali, che il testo stesso reca addirittura in apertura, in altri termini della nuova forma dello Stato, in cui quel sistema di Governo dovrà inserirsi.

Ma altresì incompleta è la descrizione della forma di Governo se essa non considera anche il complesso delle garanzie poste a tutela del cittadino e dei

gruppi: è ormai corrente constatazione -basta a questa proposito ricordare il pensiero di Crisafulli- che lo studio della forma di Governo di un Paese comprende anche quello della giustizia costituzionale.

Per capire come si sia arrivati al testo elaborato dalla Commissione bicamerale in ordine alla forma di Governo occorre descriverne, sia pur brevemente, il metodo di lavoro. Dopo una lunga fase preliminare, dedicata alla discussione generale e ad una serie di audizioni ad ampio raggio di esponenti della società civile e delle istituzioni, sono stati istituiti quattro comitati ristretti: rispettivamente sulla forma di Stato, sulla forma di Governo, sul Parlamento e le fonti normative, sulle garanzie. Sicché, solo nell'ultimo mese, si è potuti arrivare alla fase operativa, nella quale, a partire dall'11 giugno, sono stati discussi ed approvati i testi base elaborati dai comitati, gli articoli e gli emendamenti.

Ciò spiega come, il 3 giugno, la Commissione si sia trovata a dover operare una scelta tra le due alternative discusse ed elaborate dal comitato sulla forma di Governo: quella neo parlamentare (o del Governo del primo ministro) e quella del c.d. semipresidenzialismo. Mentre il comitato sembrava preferire la prima forma di Governo, il voto della Commissione -per l'intervento a sorpresa dei parlamentari della Lega Nord, che sino ad allora si erano astenuti dal partecipare ai lavori -si indirizzò invece verso il semipresidenzialismo. Di qui il carattere compromissorio del testo elaborato dalla Commissione, che si è trovata di fronte all'esigenza di attenuare la svolta operata dal voto del 3 giugno per evitare nel proprio seno rotture traumatiche. Si è perpetuata in tal modo la prassi del riformismo costituzionale per compromessi, che dall'epoca dell'Assemblea costituente ha caratterizzato la storia italiana.

Il testo è stato, poi, ulteriormente rimaneggiato dalla Commissione -come si è già visto - per tener conto del complesso degli emendamenti presentati da deputati e senatori. Esaminiamo partitamente e descrittivamente le disposizioni concernenti i due organi principali, e cioè il Presidente della Repubblica ed il Governo, rinviando ad un secondo momento l'esame delle disposizioni che riguardano il terzo soggetto della forma di Governo, cioè il Parlamento.

Gli articoli 64, 67 e 68 riguardano l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Repubblica, conformemente, appunto, al modello semipresidenziale adottato. Ai cittadini viene attribuita la scelta diretta del Presidente della Repubblica. L'elezione avviene a doppio turno. Per risultare eletto al primo turno occorre ottenere la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi, altrimenti si procede, dopo 14 giorni, al ballottaggio fra i due candidati che abbiano conseguito il maggior numero di voti. L'eletto dura in carica sei anni e può essere rieletto una sola volta. Particolari disposizioni sono dettate per regolare la presentazione della candidature, la campagna elettorale e



il conflitto di interessi dei candidati, essendo demandata alla legge ordinaria, approvata dalle due Camere, la definizione delle regole di dettaglio.

Il testo dell'articolo 67, fra l'altro, contiene una lacuna, in quanto prevede che, in caso di morte o di impedimento permanente di uno dei candidati, si possa determinare un rinvio delle elezioni, che non consentirebbe al Presidente della Repubblica eletto di assumere le funzioni l'ultimo giorni del mandato del Presidente uscente: ci si può domandare se in questo caso, alla scadenza del mandato, l'uscente sia prorogato nelle funzioni (come stabilito nel sistema francese) oppure se debba farsi luogo a supplenza da parte del Presidente del Senato.

L'articolo 69 prevede che in caso di impedimento, morte o dimissioni del Presidente della Repubblica, le sue funzioni siano esercitate dal Presidente del Senato. Qualche perplessità suscita l'ultimo comma, nel quale si stabilisce che l'impedimento permanente del Presidente della Repubblica sia dichiarato "all'unanimità" da un collegio composto dai presidenti del Senato, della Camera e della Corte Costituzionale, senza tener conto del fatto che il Presidente del Senato può essere interessato a mantenere la propria posizione di supplente e controinteressato ad un rapido accertamento dell'impedimento permanente.

Più interessante è invece soffermarsi - sia pure solo descrittivamente - sui poteri, che il nuovo testo attribuisce al Presidente della Repubblica, e sulla disciplina della responsabilità di quest'ultimo. Forte della legittimazione popolare egli, non soltanto è il Capo dello Stato e rappresenta l'unità della Nazione, ma ne garantisce l'indipendenza e l'integrità, vigila sul rispetto della Costituzione, assicura il rispetto dei Trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali. Inoltre, accanto ai poteri tradizionali già previsti dalla vigente Costituzione e che potrebbero ritenersi -secondo l'interpretazione tradizionale, che però potrebbe non reggere nel nuovo sistema di poteri -non sostanziali, una particolare attenzione va riferita al potere di presiedere il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa, a quello di nominare il Primo Ministro "tenendo conto dei risultati delle elezioni della Camera" (questa formula è stata aggiunta nel tentativo di limitare il potere di scelta del Capo dello Stato) e di nominare e revocare i ministri su proposta dello stesso Primo Ministro, nonché a quello di chiedere a quest'ultimo di presentarsi alla Camera dei deputati, per verificare la sussistenza del rapporto di fiducia.

Infine, l'articolo 70 disciplina analiticamente il potere di scioglimento della sola Camera dei deputati, che deve essere preceduto dalle dimissioni del Governo e non può essere esercitato né nell'ultimo semestre del mandato del Presidente né durante l'anno che segue le elezioni della Camera stessa, qualora

la consultazione elettorale abbia avuto luogo successivamente alla elezione dello stesso Presidente della Repubblica.

Da notare come l'articolo 71 non ripeta la formula del vigente art. 89, che stabilisce la regola per cui tutti gli atti del Capo dello Stato debbano essere controfirmati, ma usando una proposizione tautologica, sembra lasciare spazio a che leggi ordinarie -escludendo per certi atti presidenziali la proposta governativa- facciano sì, implicitamente, che si allarghi l'ambito degli atti non soggetti a controfirma.

Sicchè il 2° comma elencherebbe una serie non esaustiva di atti come l'indizione delle elezioni e dei referendum, lo scioglimento della Camera, il rinvio delle leggi ve degli atti normativi del Governo, la promulgazione, l'invio di messaggi alle Camere e le nomine, che Costituzione e leggi ordinarie attribuiscono al Presidente senza richiedere una preventiva proposta governativa che sono sottratti alla controfirma, con ciò stesso formando oggetto di una valutazione politica personale del Capo dello Stato. Valutazione della quale, ai sensi dell'articolo 72, egli non è responsabile né politicamente né penalmente, tranne che per alto tradimento o per attentato alla Costituzione.

Per quanto riguarda poi il Governo, il nuovo testo si caratterizza per tre importanti novità. Innanzi tutto, obbligando il Capo dello Stato a tener conto del risultato elettorale per la Camera dei deputati, gli conferisce una certa autonomia rispetto al Presidente e lo lega più strettamente al ramo politico del Parlamento. In secondo luogo si attribuisce una posizione di particolare preminenza al Primo Ministro e, in terzo luogo, non si subordina l'operatività dell'Esecutivo al conferimento della fiducia da parte della Camera dei deputati. Il Governo diventa, perciò, immediatamente operativo per il solo fatto della nomina e del giuramento. Si introduce, in altri termini, la c.d. fiducia presunta secondo il modello del "parlamentarismo negativo" di tipo svedese. La Camera dei deputati può solo mettere in forse ex post la vita del Governo, votando a maggioranza assoluta dei propri componenti una mozione motivata di sfiducia oppure rifiutando la fiducia che il Governo stesso abbia chiesto (in tal caso le norme non precisano se il rifiuto possa avvenire a maggioranza semplice).

Vi è inoltre, una tipizzazione dei casi in cui il Governo è tenuto a dimettersi: e cioè, oltre che nei due casi ora detti, in seguito alle nuove elezioni della Camera dei deputati, alla elezione del Presidente della Repubblica o infine per dimissioni, morte o impedimento permanente del Primo Ministro. E poichè nulla può evitare le dimissioni volontarie del Primo Ministro, non è esclusa l'eventualità di crisi extraparlamentari, nel qual caso tutte le carte tornano in mano al Presidente della Repubblica.

Si diceva del Primo Ministro e del rilievo che egli assume nell'ambito dell'organizzazione del Governo, in quanto ne dirige l'azione e ne è

responsabile, mantiene l'unità di indirizzo politico e amministrativo ed emana direttive ai Ministri sul modo di dirigere i propri Ministeri o le unità amministrative, cui possono essere preposti. Tutto ciò dovrebbe rafforzare il principio monocratico, anche se vi è chi non manca di sottolineare come il nuovo testo riservi ancora ampi spazi al principio della collegialità dell'azione governativa.

Né può trascurarsi l'ambiguità contenuta nel secondo comma dell'articolo 73, ove, mentre si dice il Governo dirige la politica nazionale e dispone dell'amministrazione e delle Forze armate (però il comando di queste ultime spetta al Presidente della Repubblica), non compare più la frase per cui è il Governo a determinare la politica nazionale.

Piuttosto ampi, poi, sono i poteri del Governo in campo normativo. Le Camere possono delegare l'esercizio della funzione legislativa al Governo, che può anche adottare decreti-legge (peraltro con margini notevolmente ridotti rispetto a quelli previsti dalla vigente Costituzione); esso vede notevolmente ampliato il proprio potere regolamentare. Infatti l'organizzazione dell'Amministrazione dello Stato è dall'articolo 106, terzo comma, riservata alla disciplina regolamentare (addirittura il numero e le attribuzioni dei ministeri possono essere disciplinati per regolamento, che può addirittura istituire unità amministrative affidate alla responsabilità di Ministri), così come sembra esserlo, nel 4° comma, la tematica dei provvedimenti amministrativi. Inoltre l'art. 98 prevede che nelle materie non riservate alla legge vi sia un'ampia facoltà per il Governo di adottare regolamenti, che possono-quando vi sia stata una preventiva determinazione con legge dei principi essenziali-addirittura abrogare o modificare norme di legge.

Particolare attenzione va posta ai nuovi poteri di direzione del Parlamento attribuiti al Governo, che, non solo ha l'iniziativa legislativa, ma, ai sensi dell'articolo 95, può chiedere che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno di ciascuna Camera e votato in una data determinata, e domandare altresì che ciascuna Camera deliberi sul testo da esso scelto, articolo per articolo e con votazione finale (tale disposizione riprende, in un certo senso, la disposizione del c.d. voto bloccato della Costituzione francese).

Il Governo può opporsi, poi, alle leggi di spesa, costringendo le Camere a deliberare a maggioranza assoluta per superare tale opposizione (art. 103), e però, a termini dell'art. 92, propone alle Camere la codificazione della normativa in taluni settori, conseguendone taluni limiti alla discussione parlamentare delle proposte di legge in quella stessa materia.

Una valutazione d'insieme della nuova forma di Governo, che si viene profilando, non può che sottolineare l'ambiguità del testo predisposto dalla

Commissione: questa constatazione nasce dal fatto che i primi commentatori si sono immediatamente divisi ora, cercando di sottolinearne il fatto che si tratti di un semipresidenzialismo estremamente temperato, ora, invece, puntando l'accento sul netto predominio del Presidente della Repubblica.

Tale ambiguità risente inevitabilmente del fatto che tutti i regimi semipresidenziali -caratterizzati appunto dal dualismo tra Presidente della Repubblica e Capo del Governo, da un lato, e da quello tra Presidente della Repubblica e Parlamento, dall'altro - sono suscettibili di diverso sviluppo a seconda che le condizioni della vita politica e la realtà economico sociale del Paese finiscano per far prevalere il primo, che si basa sulla diretta legittimazione popolare, oppure il secondo, reso forte dal suo stesso legame con il Parlamento, a sua volta espressione degli orientamenti del corpo elettorale. Basta considerare quanto sia differente la situazione austriaca o quella portoghese, rispetto alla vita istituzionale francese o a quella finlandese e come, in ciascuno di questi Paesi, il regime politico abbia subito evoluzioni, ora, nel senso dell'accrescimento dei poteri del Presidente della Repubblica, ora, nel senso di un maggiore spazio conquistato dalla coppia Parlamento-Governo.

A queste incertezze di fondo si aggiungono quelle specificamente derivanti dalla difficoltà di prevedere quali saranno gli sviluppi del sistema partitico italiano e quali influenze esso potrà avere sullo sviluppo della forma di Governo: se l'attuale tendenza alla frammentazione continuerà a provocare una precarietà di rapporti all'interno delle coalizioni contrapposte ed una conseguente instabilità dei governi, o si delineerà, invece, un'inversione di rotta verso un più stretto accorpamento delle forze politiche, con la nascita di poli sempre più omogenei. Non a caso la maggior parte dei commentatori pone l'accento sulla stretta connessione esistente tra il rendimento della forma di governo prevista ed una riscrittura della legge elettorale diretta a favorire l'evoluzione bipolare del sistema.

Né è dato prevedere se il ruolo, che i partiti stessi avranno sulla vita delle istituzioni e sulla stessa società civile, tenderà ad espandersi ed approfondirsi, sicché i titolari dei diversi organi dello Stato saranno tentati di conformare le proprie azioni agli interessi della parte politica, che li ha designati favorendone l'investitura, o se non vi sarà, piuttosto, una riduzione dell'influenza dei partiti, che dovrebbe, in prospettiva, consentire agli attori istituzionali un'azione più indipendente e più distaccata dai contingenti interessi partitici.

In tale situazione si aggiunge una particolare ambiguità del testo predisposto dalla Commissione bicamerale, onde il Presidente della Repubblica è suscettibile, per un certo verso, di configurarsi come organo portatore di una propria politica e, quindi, influenzante in modo determinante l'indirizzo politico

del Governo e della maggioranza parlamentare, e contemporaneamente, per altro verso, come organo di mera garanzia, i cui compiti si limiterebbero ad assicurare una corretta competizione tra le parti politiche ed a garantire gli interessi vitali del nostro Paese.

In favore della prima interpretazione sta il fatto che il Capo dello Stato riceve una diretta legittimazione popolare sulla base, ovviamente, di programmi politici; dispone del potere di nomina del Primo Ministro e del potere di nomina a revoca dei Ministri; riceve, appena eletto, le dimissioni del Governo che, in ogni caso, non potranno considerarsi di pura cortesia; può chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera dei deputati per verificare la sussistenza della fiducia, determinando così le condizioni necessarie o per la sostituzione del Governo o per lo scioglimento della Camera dei deputati; può sciogliere la Camera dei deputati a seguito o delle dimissioni volontarie del Governo o di quelle obbligatorie nei quattro casi specificamente elencati (sfiducia, rigetto delle questioni di fiducia, elezione della nuova Camera ed intervenute elezioni presidenziali); può compiere alcuni atti senza che questi siano soggetti a controfirma; viene esplicitamente qualificato come garante dell'indipendenza e dell'integrità della Nazione e come organo deputato a vigilare sul rispetto della Costituzione e ad assicurare il rispetto dei trattati e degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali; presiede il Consiglio supremo per la politica estera e la difesa ed ha il comando delle Forze armate; può rinviare leggi alle Camere ed atti normativi dell'Esecutivo al Governo; può inviare messaggi alle Camere che - dice il testo - danno luogo a dibattito, senza che sia specificato, però, ad iniziativa di chi e senza che il Governo possa sfuggire dall'esprimere la propria opinione su un atto, che non è soggetto alla sua controfirma.

Si tratta, com'è facile constatare, di un complesso di indicazioni abbastanza generiche e suscettibili di interpretazione estensiva, che potrebbe indurre ad attribuire al Capo dello Stato una serie di *implied powers*, che finirebbero per farne il vero motore dell'intera politica del Paese, soprattutto quando la carica sia ricoperta da una personalità consapevole del proprio ruolo e pronta ad un uso incisivo delle facoltà attribuitegli dalla Costituzione.

Tuttavia quegli stessi poteri potrebbero essere interpretati in via restrittiva. Infatti, ove la vigilanza sul rispetto delle Costituzioni non trasformasse il Capo dello Stato in uno schmittiano "Custode della Costituzione"; se gli interventi in politica estera si limitassero esclusivamente ad evitare pericolosi avventurismi di contingenti maggioranze; qualora il potere di scioglimento della Camera fosse usato con parsimonia e non per provocare elezioni dirette a ottenere in questo ramo del Parlamento maggioranze docili ai propri voleri; se l'invio del Primo Ministro alla Camera per verificare la

sussistenza del rapporto di fiducia non fosse fatto per provocare le dimissioni, ma solo per evitare la permanenza in carica di un Governo minoritario; se le dimissioni del Governo dopo le elezioni del Capo dello Stato assumessero i connotati dell'atto di pura cortesia; se l'uso dei poteri di nomina sottratti a controfirma avvenisse in modo assolutamente imparziale e svincolato dalla maggioranza che ha sostenuto l'elezione presidenziale; se le formule generiche dell'art. 65 non dessero luogo al riconoscimento di un numero eccessivo di *implied powers*; qualora nella prassi attuativa si dovessero verificare tutte queste condizioni, allora certamente ne risulterebbe esaltata la figura del Capo dello Stato come mero organo di garanzia dell'indirizzo politico liberamente espresso dalle manifestazioni elettorali della sovranità popolare. Verrebbero inoltre, volarizzate alcune disposizioni della progettata riforma come l'art. 72 (che prevede la generale irresponsabilità del Capo dello Stato, per gli atti di esercizio delle proprie funzioni); come la lettera b) dell'articolo 66 (che gli impone di tener conto nella nomina del Primo Ministro dei risultati delle elezioni per la Camera, anche se la formula è apparsa a taluno troppo generica per costituire un vero limite a questo potere) o la successiva lettera g) (che, formalizzando il potere di rifiutare l'emanazione di decreti aventi valore di legge e di regolamenti del Governo, finisce per ridurre la facoltà del Presidente della Repubblica di influenzare per vie informali il Governo) o come l'art. 70 (che circonda di particolari cuatele il potere di scioglimento, condizionandolo alle avvenute dimissioni del Governo, al fatto che la Camera dei deputati sia restata in carica almeno un anno ed al fatto di non intervenire negli ultimi sei mesi del mandato presidenziale).

Ne risulterebbe così un ruolo di pura garanzia del Capo dello Stato che, ove dovesse inverarsi nella prassi, eviterebbe l'insorgere di una pericolosa conflittualità - ed ecco delinearsi un ulteriore elemento di ambiguità del testo elaborato dalla Commissione bicamerale! - tra il Presidente della Repubblica ed il Primo Ministro. Si tratta di un problema che riguarda sostanzialmente - come si è spesso realizzato, provocando talora vere e proprie situazioni di scontro (chi non ricorda quello traumatico tra Mitterand e Chirac?). Non va dimenticato, tuttavia, che il tema della coabitazione introduce la questione del terzo soggetto della forma di Governo, del quale ci occuperemo più tardi: il Parlamento.

Nel caso dell'omogeneità tra la maggioranza, che ha eletto il Capo dello Stato, e quella emersa dalla consultazione elettorale per la Camera dei deputati, il testo della riforma, che i due rami del Parlamento italiano si avviano ad esaminare, sembra dare per scontato che il *leader* della maggioranza parlamentare sia il Primo Ministro. Ma si pongono, in tal modo, i presupposti per la contrapposizione tra due organi forti di differenti legittimazioni - il Presidente della Repubblica, investito dal voto popolare, ed il Presidente del Consiglio, legittimato dalla implicita fiducia della camera dei deputati, che ha

anch'essa alle spalle un voto popolare, voto dal quale potrebbe anche emergere una designazione diretta del Primo Ministro.

A questo punto le eventualità sono due. O il Capo dello Stato sarà di fatto il vero *leader* della maggioranza di partiti, che hanno vinto le elezioni e sostengono il Governo, ed allora si eviteranno per forza di cose pericolose tensioni. Situazione analoga si verificherà se il Presidente della Repubblica sarà solo una figura di secondo piano di una maggioranza, il cui vero ed incontrastato *leader* sia il Primo Ministro. L'analogia tra queste due situazioni è data dal fatto che vi è un *continuum*, che coinvolge corpo elettorale - Camera dei deputati - Governo - Presidente della Repubblica e nel quale tutti i conflitti si stempereranno.

Diversa è, però, l'altra eventualità, nella quale la *leadership* della maggioranza sia ancora incerta. In tale situazione gli scontri, i dissapori, le tensioni possono avere origine dal fatto che la nuova formulazione del secondo comma dell'articolo 73 lascia assolutamente incerta l'individuazione dell'organo, cui spetti il potere di "determinare" la politica nazionale, o dal fatto che in materia di politica estera coesistono poteri del Presidente della Repubblica, individuati dagli articoli 65 e 66, lettera a), e poteri del Governo (art. 73, secondo comma, e art. 102). La stessa disposizione, per la quale il Presidente della Repubblica può chiedere al Primo Ministro di presentarsi alla Camera dei deputati per verificarne la fiducia, può dar luogo a pericolosi bracci di ferro fra i due organi, nei quali la posta in gioco è la *leadership* della maggioranza, e così via.

Ma potrà verificarsi il caso esattamente opposto: che in seno alla Camera politica si determini, in seguito ad una consultazione elettorale, una maggioranza diversa da quella che ha eletto il Capo dello Stato, e che tale risultato provochi i presupposti per la c.d. coabitazione. L'art. 70 del nuovo testo impone al Presidente della Repubblica di mantenere in vita per almeno un anno la Camera così eletta. Ma, scaduto l'anno, potranno verificarsi fatti nuovi, che determinino nel Capo dello Stato la tentazione di spezzare il *continuum* tra corpo elettorale, maggioranza parlamentare e Primo Ministro e di riaffermare un proprio ruolo attivo nel sistema politico.

Molto dipenderà dal tipo di legittimazione sulla quale potrà fondarsi il Governo e, quindi, il potere del Primo Ministro e dal gioco dei tempi delle diverse consultazioni elettorali: quella per il Presidente della Repubblica, quella per la Camera dei deputati, quella per il Senato della Repubblica.

Se la nuova legge elettorale per la Camera, ipotizzata nei documenti presentati nella seduta della Commissione del 30 giugno 1997, darà luogo ad una sostanziale diretta designazione del *premier* da parte del corpo elettorale, se

i rapporti tra Camera e Senato non saranno conflittuali e non provocheranno pericolose tentazioni nel Capo dello Stato di appoggiarsi su l'una camera contro l'altra, ci si dovrà attendere che il Presidente della Repubblica - posto di fronte alla non piacevole alternativa di acquietarsi ad una scomoda coabitazione oppure forzare la mano, attendendo la prima occasione utile per rivolgere un appello al corpo elettorale perchè si esprima per una nuova maggioranza alla Camera - opererà per la prima soluzione ed il semipresidenzialismo esprimerà, proprio nella forzata coabitazione, tutta la propria flessibilità.

Anche il funzionamento di un semipresidenzialismo temperato o no, che confini il Presidente della Repubblica in un ruolo di garanzia o che ne faccia il portatore di un proprio specifico indirizzo politico, non può prescindere, perciò, dal tener conto dell'organizzazione e del ruolo assunto dal Parlamento.

Il testo elaborato dalla Commissione mantiene la tradizionale struttura bicamerale del Parlamento, restando ancorata, altresì, al principio dell'autonomia delle due Camere: l'art. 77 infatti ripete l'art. 55 della vigente Costituzione stabilendo che "il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica...." e che il Parlamento si riunisce in seduta comune delle due Camere (e non "dei membri delle due Camere") nei soli casi stabiliti dalla Costituzione"

Sennonché, anche una rapida lettura del nuovo testo induce alla constatazione che con esso si sia voluta superare la logica del bicameralismo paritario, previsto dall'attuale sistema, e si sia voluta attribuire la funzione di codeterminazione dell'indirizzo politico esclusivamente alla Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto secondo il meccanismo disciplinato dai principi dettati dall'art. 78. Il secondo comma dell'art. 74 - giova ricordarlo - mentre non prevede l'obbligo della fiducia preventiva, stabilisce che solo la Camera possa esprimere la sfiducia e che solo davanti alla Camera il Governo possa chiedere, la fiducia.

Al Senato, del quale è altresì prevista l'elezione a suffragio universale e diretto, anche se - secondo l'art. 79 - a base regionale, il nuovo testo sembra riservare un ruolo diverso, che mi auguro emergerà nelle sue luci e nelle sue ombre nel prosieguo di questa conversazione. L'art. 88 attribuisce a questo ramo del Parlamento il potere di procedere a tutte le nomine di competenza del Parlamento [ed in particolare dei Giudici costituzionali, dei membri dei consigli superiori, dei membri delle Autorità di garanzia e vigilanza (art. 109)] e - nei casi stabiliti con legge approvata dalle due Camere - di esprimere il proprio parere su tutte le proposte di nomina di competenza del Governo (va notato, però, che nulla si dice sugli effetti del parere del Senato, demandandosene la determinazione alla legge di attuazione), onde il tenore letterale della disposizione *minus dixit quam voluit*, nel senso che esso esclude un potere



generalizzato del Senato e consente che leggi monocamerali prevedano nomine governative sottratte al parere di quest'organo o, addirittura, sottoposte al parere della sola Camera dei deputati. Occorre però avvertire sin d'ora che il nuovo Senato si presenta come un organo che è stato definito "a geometria variabile". Tale singolare struttura nasce dal fatto che la bicamerale non ha voluto operare una scelta netta tra l'ipotesi di un Senato espressione degli indirizzi popolari (come lo è Camera dei deputati e come lo è stato quello che sinora ha caratterizzato il bicameralismo eguale italiano), e quella di un Senato espressione delle autonomie locali (il c.d. Senato delle Regioni); sicché mentre l'art. 79 stabilisce che il numero dei senatori elettivi è di 200, l'art. 89 successivo prevede che - per l'esercizio di una serie di competenze previste dagli artt. 89 e 104 - l'Assemblea sia integrata da altri 200 consiglieri comunali, provinciali e regionali, eletti dalle modalità prevista da una successiva legge in ciascuna regione in numero pari a quello dei senatori assegnati alla regione stessa.

Ambedue le Camere sono destinate a durare in carica cinque anni, un anno in meno cioè di quanto dura in carica il Presidente della Repubblica. Il che non è casuale, essendosi voluto dare a quest'ultimo organo una stabilità maggiore di quella del Parlamento e, quindi, del Governo. Peraltro, mentre, come si è visto, a termini dell'art. 70, la Camera dei deputati può essere anticipatamente sciolta, il Senato della Repubblica non è soggetto a scioglimento: sotto il profilo della stabilità, perciò, quest'ultimo è assimilabile più ad un organo di garanzia, come lo è, sotto un certo profilo, il Presidente della Repubblica, che ad un organo di indirizzo politico, come la Camera dei deputati.

La conseguenza di questa differenza di trattamento, è, innanzitutto, che il Presidente della Repubblica troverà un freno all'esercizio del proprio potere di scioglimento della Camera nel fatto che in ogni caso il Senato permane in carica, ed in secondo luogo, che non è da escludere l'eventualità che la maggioranza esistente presso la Camera dei deputati sia diversa, anche profondamente, da quella determinatasi in Senato (e non è detto che, per il gioco della scadenze, non sia proprio quest'ultima ad essere maggiormente rispondente alle più recenti evoluzioni dell'opinione pubblica!).

Passando a considerare molto rapidamente le regole di funzionamento e le prerogative delle due Camere, mi soffermerei brevemente sulla differenze tra il testo proposto e quello della Costituzione vigente.

All'art. 82 le differenze di formulazione rispetto all'art. 62 della vigente Costituzione sembrano aver eliminato la possibilità che la convocazione straordinaria di ciascuna Camera avvenga su iniziativa del Presidente della Repubblica per la convocazione straordinaria di una Camera debba avvenire o

no su proposta del Governo e, quindi, sia atto soggetto o no a controfirma (riconducibile perciò, come in Francia, all'indirizzo politico governativo).

Il successivo art. 83 contiene alcune disposizioni assolutamente nuove. Innanzitutto il *quorum* di presenti necessario alla validità delle sedute delle Camere (il cosiddetto numero legale) viene abbassato dalla metà dei componenti ad un terzo, facilitandosi in tal modo la vita alla parte maggioritaria di ciascuna Camera. In secondo luogo l'ultimo comma - riferendosi esclusivamente al regolamento della Camera, e non si capisce perché - stabilisce che esso debba: garantire i diritti delle opposizioni; disciplinare la designazione di esponenti di queste ultime alla presidenza delle Commissioni con funzioni di controllo o di garanzia; riservare una parte del tempo a disposizione delle proposte ed iniziative indicate dall'opposizione stessa. Questa statuizione - che dovrebbe ovviare all'inconveniente verificatosi nella V Repubblica francese (Cuocolo) del difetto di dialogo tra Governo ed opposizione - appare effettivamente stupefacente (quasi che anche nel futuro Senato non si dovessero determinare una maggioranza ed un'opposizione) e troverebbe una propria giustificazione soltanto se si volesse sottolineare, con questa differenza fra i due regolamenti, il fatto che, mentre la Camera dovrebbe essere eletta con un sistema maggioritario, al Senato si dovrebbe ritornare ad un sistema elettorale proporzionale, che, proprio per tale, natura, non consentirebbe una divisione netta dell'Assemblea tra maggioranza ed opposizione (ed alcuni accenni a questa eventualità sono stati fatti da alcuni componenti della bicamerale nel corso del dibattito).

Un'ulteriore novità è contenuta nell'ultimo comma dell'art. 84 nella parte in cui si demanda alla Corte Costituzionale il potere di decidere in via definitiva sulle elezioni contestate, sottraendo così all'esclusiva competenza di ciascuna Camera la cosiddetta verifica dei poteri.

Per il resto le prerogative delle due Camere e dei loro componenti restano sostanzialmente invariate rispetto al passato.

Passando, ora, ad esaminare le funzioni tipiche demandate al Parlamento, si è già visto come solo la Camera dei deputati sia destinata a consentire, mantenendogli la propria fiducia, la vita del Governo, anche se, nel momento stesso in cui ne determina le dimissioni con il voto di sfiducia, essa finisce per mettere in gioco se stessa, provocando il verificarsi di una delle condizioni - con ogni probabilità la condizione più importante - che legittimano il Capo dello Stato a scioglierla.

Da ciò dovrebbe evincersi che solo alla Camera spetti il potere di formulare atti di indirizzo suscettibili di impegnare il Governo, non dovendo ritenersi tali atti, allorché siano adottati dal Senato, assolutamente vincolanti per

l'Esecutivo. Ed è indubbio che, nel caso di indirizzi divergenti tra i due rami del Parlamento debba essere quello espresso dalla Camera a prevalere.

Da tale considerazione derivano talune conseguenze, che hanno determinato le scelte della bicamerale: scelte talora conformi a ragione dall'altra assolutamente incomprensibile se si tiene conto del fatto che la Camera dei deputati, essendo l'organo che sostiene e legittima il Governo, è anche quello che ne dovrà attuare l'indirizzo politico legislativo.

Rientra pertanto, nella logica di una democrazia maggioritaria che il perno della funzione legislativa si sposti sulla Camera dei deputati; meno comprensibile, invece, è che ad essa vengano affidate talune funzioni tipiche dell'attività di controllo, se si pensa che - a parte le interrogazioni e le interpellanze, che spettano ai singoli parlamentari in quanto tali - ogni controllo destinato a sfociare in una deliberazione collegiale della Camera non potrà che essere un controllo condizionato dallo stesso organo controllato, perché esercitato dalla maggioranza dell'Assemblea, che è la stessa maggioranza che sostiene il Governo. Ciò indurrà quest'ultimo a preferire il controllo esercitato dall'Assemblea più docile (cioè la Camera), rispetto a quello che può aver luogo presso quella che, in astratto, potrebbe essere più riottosa, o, meglio, costituita con una maggioranza di forze politiche ostili (cioè, il Senato).

E' in questo quadro che va valutata la disposizione dell'art. 105 sul potere d'inchiesta e l'attribuzione di quest'ultimo ad ambedue la Camere, proprio mentre l'inchiesta della Camera dei deputati viene configurandosi sempre più - secondo la ricostruzione del Pace - come espressione del potere della stessa maggioranza filogovernativa (e ciò anche quando l'inchiesta possa essere disposta su iniziativa della minoranza) e quella svolgentesi, invece, presso il Senato come inchiesta di un organo in astratto svincolato dall'indirizzo politico del Governo, e quindi, più rischiosa per quest'ultimo quanto alle possibili conclusioni.

Anche perché la disposizione costituzionale prevede che, mentre l'inchiesta della Camera - pur non svolgentesi con gli stessi poteri di quella del Senato - può dar luogo a responsabilità politica dell'Esecutivo e concludersi con un voto di sfiducia dell'Assemblea, mentre quella della c.d. Camera Alta si svolge con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Ne risulterebbe che la prima assume una vocazione prettamente politica, mentre la seconda dovrebbe avere una vocazione prettamente giudiziaria, prodromica, cioè, all'accertamento di eventuali responsabilità di ordine penale, da mettere anche in correlazione - come vedremo - con quanto disposto dal l'art. 75.

Nulla, la disposizione dice, in ordine all'atto con cui l'inchiesta può essere disposta né alla possibilità che si dispongano inchieste congiunte delle due

Camere. In altri termini, permane ancora la possibilità che un'inchiesta parlamentare sia deliberata con legge? Ed in questo caso, la legge potrà prevedere che le due Camere procedano congiuntamente attraverso la nomina di una Commissione bicamerale?

Il sistema dell'art. 105 dovrebbe indurre a dare risposta negativa ai quesiti; se la prassi applicativa dovesse indirizzarsi secondo questa interpretazione, non potrà escludersi l'eventualità che sullo stesso oggetto siano disposte due inchieste, con tutti i problemi di sovrapposizione e concorrenza che ciò potrà comportare: una più specificamente diretta ad individuare le responsabilità politiche, nella quale, però, la Commissione *ad hoc* avrebbe poteri limitati di indagine (ma sarà l'inchiesta cui il Governo guarderà con più fiducia!), ed un'altra diretta, invece, all'individuazione di responsabilità penali, concorrente cioè, con gli organi inquirenti dell'attività giudiziaria ordinaria (ma di fronte a quest'ultima, il soggetto sottopostogli, il Governo, niosterà sempre una certa diffidenza).

Se, invece, la prassi dovesse orientarsi in senso diverso, in quello cioè di leggi (adottate con quale procedinimento?) estensive dei poteri delle Commissioni istituite dalla Camera dei deputati o di leggi istutive di Commissioni bicamerali di inchiesta, si porrebbero non solo gravi problemi interpretativi, ma anche le basi per inevitabili tentativi dell'esecutivo di dirottare sulla Camera quella che appare una delle attribuzioni fondamentali di un'Assemblea istituita con funzioni di contrappeso ai poteri della maggioranza.

Anche per ciò che riguarda l'attività legislativa, non sembra che il testo abbia operato una netta e coerente divisione tra le leggi più direttamente funzionali all'indirizzo politico, in ordine alle quali la prevalenza della Camera dei deputati è corrispondente a logica, e quelle invece più specificamente riguardanti temi, -come i diritti dei cittadini, l'organizzazione costituzionale, i principi fondamentali dell'organizzazione della pubblica amministrazione e dei suoi rapporti con i cittadini, la giustizia, i rapporti internazionali, la difesa degli interessi permanenti ed essenziali del Paese, ecc. - per la quali è essenziale la più ampia partecipazione delle forze politiche rappresentative delle diverse correnti di opinione e dei più svariati interessi, ed è necessario, perciò, che vi sia il consenso di ambedue le Camere.

Il non aver operato la suddetta distinzione in modo netto e coerente ha indotto qualche superficiale commentatore (penso ad un articolo apparso il 30 dicembre su l'Avvenire) a ritenere eccessive le materie, nelle quali -secondo il nuovo testo - il Senato può e deve intervenire. Il problema non è quello del numero delle materie, ma della loro importanza ai fini del destino e della sicurezza dei cittadini.

Così come appare assolutamente logica che nelle materie interessanti le autonomie locali faccia sentire la propria voce il Senato nella composizione allargata, deve essere ben chiaro che, quando siano in gioco diritti dei cittadini, destino della Patria, organizzazione costituzionale, temi attinenti al rapporto autorità libertà, debba far sentire in modo efficace la propria voce l'Assemblea che, per natura, permanenza in carica, competenza, guarentigie, meno è legata alla contingente maggioranza ed ai suoi interessi, e quindi al Governo.

Lo si voglia o no, il funzionamento del gioco di pesi e contrappesi tra Presidente della Repubblica, Primo Ministro e Camera dei deputati fa di quest'ultima un'espressione del principio maggioritario e, in un certo qual senso, un collegio legato all'investitura plebiscitaria che il corpo elettorale dà o al Presidente o, nell'ipotesi di coabitazione, al Primo Ministro. L'unico organo effettivamente espressione del principio rappresentativo - quale che potrà esserne il sistema elettorale - è il Senato, perché svincolato dalla necessaria omogeneità con il Governo: ad esso spetta di esprimersi, ogni qual volta sia opportuno che le scelte siano fatte derivare, non dalla episodica volontà della maggioranza, ma dalle meditate scelte di quanti rappresentano le diverse articolazione dell'opinione pubblica.

Tutto ciò è riconosciuto del resto dall'art. 138 del nuovo testo, il quale ripete pedissequamente il vigente art. 138; infatti, si è ritenuto che, allorché fosse massima l'esigenza di garanzia, quella della rigidità, della Costituzione, il Senato dovesse intervenire allo stesso titolo della Camera dei deputati, implicitamente richiamandosi anche la necessità che il testo delle leggi costituzionali dovesse far eccezionalmente *navette* tra le due Camere, prima di dar luogo alla c.d. seconda lettura ed alla conseguente seconda deliberazione.

Occorre notare, *per incidens*, che la funzione legislativa del Parlamento risulta notevolmente ridotta nella riforma proposta. Da un lato, la decisione su molte materie è ormai trasferita alla competenza legislativa delle Regioni o alle sedi sovranazionali, così come previsto dagli artt. 114, 115 e 116 del nuovo testo (qualche perplessità può nascere dalla formulazione letterale del secondo comma a dell'art. 114 e dell'art. 115); dall'altro amplissimi poteri normativi sono conferiti dagli artt. 73, 98, 99, 102 e 106 al Governo.

A tutto ciò deve aggiungersi che l'art. 97 offre nuovi e più larghi spazi al *referendum* popolare.

Questo istituto, che, come è noto, contrasta con gli stessi principi ispiratori della democrazia parlamentare, viene circondato, per un verso, maggiori cautele rispetto alla situazione odierna (occorrono 800.000 elettori e non 500.000 per chiederlo; deve avere ad oggetto disposizioni omogenee; il relativo quesito dovrà garantire un'espressione di voto libera e consapevole, ne

sarà fissato il numero massimo da svolgere in ciascuna consultazione); ma, per altro verso, viene ampliato quanto alla portata, risultando sottoponibile al *referendum* le leggi di ratifica dei trattati internazionali (e quelli non ratificati con legge?) e, soprattutto, essendo stato istituito il *referendum* positivo per l'approvazione di iniziative legislative popolari, presentate da almeno 800.000 elettori e sulle quali le Camere non abbiano deliberato entro 2 anni.

Certo, dipenderà dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale in ordine all'ammissibilità delle richieste di *referendum* l'ampiezza, che l'istituto verrà assumendo nella nuova forma di Governo, ed i vincoli che ne deriveranno per la funzione legislativa delle Camere: si pensi che l'art. 97 nulla prevede in merito al controllo della corretta formulazione tecnica dell'iniziativa legislativa popolare destinata a dar luogo a *referendum* propositivo, così come sembra contenere un implicito invito alla Corte nel senso di rivedere parzialmente la propria attuale giurisprudenza restrittiva in ordine all'ammissibilità dei quesiti referendari.

Ma torniamo più specificamente al Parlamento.

Vero è che, proprio in funzione garantista, il 2° comma dell'art. 95 elimina un istituto peculiare dell'ordinamento italiano che, attribuendo alle Commissioni permanenti costituite nell'ambito dei due rami del Parlamento il potere deliberante sulle leggi, ne faceva degli organi forti di cogestione del potere tra Esecutivo e Legislativo; ma è anche vero che ciò non ha costituito una semplificazione del complesso sistema delle fonti, in quanto il nuovo testo elaborato dalla bicamerale si caratterizza per il fatto di prevedere che, all'unicità e maestà dell'unico procedimento legislativo, si sostituisca - ma non è una novità per chi abbia approfondito il fenomeno della crisi della legge nel mondo contemporaneo - una pluralità di procedimenti.

Si possono distinguere infatti:

a) *Leggi monocamerale*. Si tratta delle leggi di conversione dei decreti legge, che devono essere approvate entro 45 giorni dalla pubblicazione del decreto dalla sola Camera dei deputati, e delle leggi, con le quali quest'ultima può regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

b) *Leggi bicamerale paritarie*, su cui è competente il Senato in composizione semplice, composto cioè dai soli 200 senatori eletti a suffragio universale e diretto. Esse sono elencate dall'art. 90 e riguardano gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, la disciplina della autorità di garanzia e vigilanza, le elezioni nazionali e europee, i diritti fondamentali e inviolabili dei cittadini, l'informazione, la comunicazione radio-televisiva, la materia penale e processuale, la regolamentazione delle giurisdizioni, la concessione di amnistia

e indulto, la legislazione elettorale, gli organi di Governo e le funzioni fondamentali di Comuni e di Provincie, ratifiche di trattati e deleghe legislative nelle materie suddette. Sono inoltre approvate con lo stesso procedimento le altre leggi che la Costituzione riserva all'approvazione delle due Camere. Queste ultime non sono poche, anche se riguardano prevalentemente materie già rientranti nella elencazione contenuta nell'art. 90. Quelle che sotto ogni profilo possono considerarsi non contenute in tale elencazione ed in quella del precedente art. 89 non superano le dita di una mano, anche se in molti casi la menzione speciale potrebbe valere a trasferire alla procedura paritaria quanto, a rigor di termini, costituirebbe materia per un bicameralismo imperfetto con il Senato a composizione allargata.

Il procedimento relativo può iniziare sia alla Camera che al Senato (tranne che per i disegni di legge di iniziativa regionale o popolare che devono iniziare al Senato). Va notato che originariamente era previsto, invece, che il procedimento dovesse iniziare obbligatoriamente in Senato, anche perché, per tutte le altre leggi, esso deve necessariamente prendere avvio dalla Camera dei deputati; il che riduce indubbiamente il potere del Senato di porre all'attenzione dell'opinione pubblica una qualsiasi materia estranea a quelle delle c.d. leggi bicamerali. Se la Camera, che esamina per secondo il disegno di legge lo approva in un testo modificato, le sole disposizioni, su cui si è determinata una divergenza di orientamento tra le due Camere, sono, assegnate ad una Commissione paritetica, che avrà il compito di elaborare un testo concordato, sul quale ambedue le Camere saranno chiamate ad esprimersi con la sola votazione finale, e quindi, senza possibilità di arrecarvi ulteriori emendamenti.

c) *Leggi bicamerali paritarie su cui è competente il Senato a composizione allargata* (200 senatori + 200 eletti tra consiglieri comunali, provinciali e regionali di ciascuna Regione). Si tratta delle materie previste dalle lettere a) e d) del 2° c. dell'art. 89 e cioè la legislazione elettorale, gli organi di governo e le funzioni fondamentali di comuni e province (evidentemente per un difetto di coordinamento è stata ripetuta la lettera h) del successivo art. 90) e l'autonomia finanziaria di comuni, province e regioni, nonché il conferimento di beni demaniali alle province, alle regioni, allo Stato.

d) *Leggi a bicameralismo imperfetto su cui è competente il Senato in composizione allargata* (200 + 200). Si tratta delle leggi riguardanti: il coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; la tutela di imprescindibili interessi nazionali nelle materie attribuite alla competenza legislativa delle regioni i bilanci e i rendiconti, la finanza e i tributi, la contabilità pubblica e il coordinamento della finanza statale, regionale e locale; i fondi perequativi. La caratteristica di tali leggi attiene non solo alla competenza, ma anche al

procedimento vero e proprio, in quanto esse prendono avvio obbligatoriamente alla Camera dei deputati, ma il loro esame da parte del Senato allargato è obbligatorio, anche se, in via definitiva, si pronuncerà in seconda lettura solo la Camera dei deputati. Questo aspetto le differenzia dall'ultima categoria di leggi che ricomprende tutte quelle non rientranti nelle altre tipologie.

e) *Leggi a bicameralismo imperfetto con il Senato in composizione semplice.* In queste leggi - che, in un certo senso, sono, o dovrebbero essere, tutte le leggi più specificamente legate all'indirizzo politico dello Stato - il procedimento si svolge nel seguente modo. Esse prendono avvio presso la Camera dei deputati e, una volta approvate, vengono trasmesse al Senato, il quale, ai sensi dell'art. 93, può esaminarle solo se vi sia una specifica richiesta di un terzo dei suoi componenti entro 10 giorni dalla trasmissione, e deve deliberare entro i successivi 30 giorni, eventualmente proponendo modifiche, sulle quali la Camera decide in via definitiva. Nulla si dice dell'ipotesi in cui il Senato dovesse respingere *tout court* il disegno di legge: anche se dal sistema sembra evincersi che questa eventualità non possa verificarsi.

Prima di passare ad alcune valutazioni conclusive, vorrei soffermarmi su tre competenze del Parlamento dalla cui considerazione non può prescindersi nella complessiva valutazione della posizione di quest'ultimo sulla forma di Governo proposta.

Gli artt. 100 e 102 si riferiscono specificamente alla politica estera e di difesa. Si tratta di una materia, che con il venir meno della divisione del mondo in due blocchi e con il manifestarsi progressivo di un'esigenza di maggiore partecipazione, è venuta perdendo sempre di più il proprio legame stretto con l'indirizzo politico di maggioranza, per essere sempre di più caratterizzata dal coinvolgimento di ampi settori parlamentari, anche appartenenti alla opposizione. Il che si realizza soprattutto in quelle vicende nelle quali si tratta di decidere l'impiego delle Forze Armate fuori del territorio nazionale.

Le disposizioni previste sembrano partire dal presupposto esattamente opposto: che questa materia sia, cioè, riservata alla maggioranza parlamentare, e che, quindi, tutto debba risolversi in un rapporto tra il Governo e la Camera dei deputati, che lo sostiene, con il Presidente della Repubblica a giocare un ruolo che può essere, ora, di appoggio, ora, quello di un terzo incomodo.

L'art. 102 prevede che la ratifica dei trattati internazionali debba essere autorizzata con legge - adottata secondo il procedimento imposto dalla materia che il trattato stesso viene a toccare - nei soli casi di trattati, che importino modificazioni di leggi o dispongano su materie riservate alla legge. Gli altri trattati saranno depositati alla sola Camera, e al Senato per le rispettive attribuzioni: quali? ci si può domandare.



E che significa, per quanto riguarda il Senato, che un terzo dei componenti di ciascuna Camera può chiedere che entro 30 giorni le Camere (e si deve intendere tutte e due le Camere) deliberino sull'autorizzazione alla ratifica? Quali gli effetti di deliberazioni divergenti?

Ed il 2° comma dell'art. 100, quando esclude il Senato dalla deliberazione sull'impiego delle Forze armate fuori dei confini nazionali, non mette nelle sole mani della maggioranza una decisione, che può essere foriera di gravissime conseguenze per tutto il Paese (non si dimentichi che il Congresso degli Stati Uniti può limitare fortemente analoghe decisioni del Presidente attraverso il potere di decisione dei relativi finanziamenti)?

Per quanto riguarda il governo della finanza pubblica, l'art. 103 pone particolari vincoli al Governo e al Parlamento per quanto riguarda l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti, il ricorso all'indebitamento, l'adozione di leggi di spesa o di entrata, l'approvazione di disposizioni, che comportino maggiori oneri.

Inoltre, l'art. 104 sottopone il grosso delle leggi costituenti la manovra di bilancio, le leggi in materia di finanza e tributi, le norme sulla contabilità pubblica e quelle sul coordinamento della finanza statale, regionale e locale, nonché le leggi sui fondi perequativi alla procedura propria delle leggi a bicameralismo imperfetto, su cui è competente il Senato a composizione allargata.

Poche parole, infine, sulla competenza del Parlamento in seduta comune (art. 72) a mettere in stato di accusa davanti alla Corte Costituzionale il Capo dello Stato per alto tradimento ed attentato alla Costituzione, e sulla competenza del Senato a concedere all'autorità giudiziaria ordinaria l'autorizzazione a procedere nei riguardi dei Ministri per reati compiuti nell'esercizio delle proprie funzioni.

Nel primo caso si tratterà di un'eventualità difficilmente realizzabile, in quanto, per accusare il Presidente, occorre che la maggioranza in ambedue le Camere (o almeno la stragrande maggioranza della Camera dei deputati) sia ostile al Capo dello Stato, il quale potrebbe sempre rispondere provocando i presupposti per lo scioglimento della Camera. Nel secondo caso, l'attribuzione della competenza al Senato sembra confermare implicitamente le considerazioni già svolte circa la vocazione delle inchieste senatoriali all'accertamento di responsabilità penali.

Quanto si è venuti dicendo induce a ritenere che anche il bicameralismo delineato dalla Commissione bicamerale non sfugga a quella generale valutazione di ambiguità, che in un certo senso investe tutta la forma di

Governo, che è stata scritta sulla carta e che è suscettibile di evoluzione verso scenari assolutamente imprevisi.

E' apparso chiaro che, se il sistema dovesse evolvere verso un uso dei poteri del Presidente della Repubblica diretto a fare del Governo l'esecutore del proprio indirizzo politico e della Camera dei deputati il collegio chiamato a dare attuazione a tale indirizzo politico e della Camera dei deputati il collegio chiamato a dare attuazione a tale indirizzo politico presidenziale, se il potere di scioglimento del Capo dello Stato fosse indirizzato a piegare la Camera dei deputati alla propria volontà, se Presidente della Repubblica, Primo Ministro e Camera dei deputati venissero a costituire organi legati da una solidarietà di appartenenza alla stessa maggioranza, se gli interessi dei partiti, che si aggregano in quest'ultima, dovessero costituire il perno per il coordinamento dell'azione di questi tre organi; se si verificasse tutto ciò, il potere dei partiti di maggioranza troverebbe sulla propria strada un solo organo politico, qualificabile come "organo di garanzia": il Senato.

In tal caso, però, scarsi ed incoerenti appaiono i poteri riservati a quest'Assemblea, perché essa possa correttamente svolgere tale suo ruolo. Non esiste una precisa distinzione tra l'ambito riservato all'indirizzo politico di maggioranza e quello invece proprio della garanzia; alcune materie, come l'impiego delle Forze armate, sono sottratte all'intervento del Senato; spesso non vi è una precisa regolamentazione degli effetti delle decisioni del Senato; vi sono spazi per eludere l'intervento; si consente sovente al Governo di favorire la discussione di certi argomenti alla Camera, in modo da mettere il Senato di fronte al fatto compiuto.

In altri termini la garanzia appare scarsa e troppo debole ed il bicameralismo tanto ineguale da giustificare - al limite - la propria abolizione, mentre esso nella tradizione italiana e di molte democrazie europee appare un valor in sè, da difendere e conservare.

Ma il semipresidenzialismo delineato dalla Bicamerale può evolvere verso il c.d. semipresidenzialismo temperato, che riserva al Capo dello Stato una funzione di garanzia, sia in positivo che in negativo, verso l'indirizzo politico di maggioranza. In tal caso egli dovrebbe astenersi dall'intervenire in funzione di stimolo o di appoggio all'indirizzo politico maggioritario, mantenersi in una posizione *super partes* tra maggioranza e opposizione, preoccuparsi di evitare di dar vita ai c.d. *gouvernements de combat* per piegare la Camera dei deputati al proprio volere, limitarsi a garantire un corretto svolgimento della vita politica nel pieno rispetto della legalità costituzionale. Ciò ne farebbe un organo di garanzia e non un organo titolare di un proprio

indirizzo politico, un interprete degli interessi vitali e permanenti della Nazione e non un'espressione della contingente ed episodica volontà popolare.

Ma in tal caso verrebbe di domandarsi cosa ci stiano a fare due organi di garanzia, destinati ad operare contemporaneamente e a limitare contemporaneamente l'attuazione dell'indirizzo politico di maggioranza. Quali saranno i confini posti dal sistema all'azione dell'uno o dell'altro organo? Non apparirà ancora una volta il Senato un organo inutile, un doppione: questa volta non di fronte alla Camera politica, bensì al Capo dello Stato, visto come custode della legalità costituzionale con la funzione di evitare che la maggioranza detenga tutto il potere e che la democrazia italiana si trasformi in una "democrazia totalitaria".

A tutti questi interrogativi la discussione parlamentare del progetto di riforma, che si avvierà alla fine di questo mese, dovrà pur dare una risposta, sciogliendo i tanti nodi problematici che il testo ancora presenta.

E ciò soprattutto perché il *referendum*, che si svolgerà sul progetto di riforma approvato dalle due Camere, chiamerà il popolo a pronunciarsi con un prendere o lasciare, mettendo in ombra le varie questioni di dettaglio, che una nuova Costituzione non mancherà di porre. Rimangono, a questo punto, i limiti dell'unico *referendum* previsto dalla L. cost. n. 1 del 1997, che concentrerà il dibattito sulla scelta di fondo relativa alla forma di governo (semipresidenzialismo sì, o semipresidenzialismo no) e non permetterà al popolo di pronunciarsi sulle tante questioni, pure importantissime, che l'accompagnano e sulle quali occorrerebbero scelte chiare e coerenti fra loro e con una chiara e consapevole espressione della volontà popolare.