



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Teoria e Storia dei Movimenti e dei Partiti Politici

IL PERCORSO DELLE RIFORME ISTITUZIONALI IN ITALIA

RELATORE

Prof.ssa Vera Capperucci

CANDIDATO

Andrea Bonicatti

Matricola n. 067442

ANNO ACCADEMICO 2013/2014

INDICE

Introduzione	p. 3
Capitolo Primo	p. 7
La Prima Repubblica	
1.1 Necessità di una riforma	p. 7
1.2 La “Grande Riforma”	p. 14
1.3 Il crollo di un sistema	p. 18
Capitolo Secondo	p. 27
La Seconda Repubblica	
2.1 Un nuovo scenario	p. 27
2.2 La stagione del Centro-sinistra	p. 31
2.3 La stagione del Centro-destra	p. 37
Conclusioni	p. 45
Bibliografia	p. 47

INTRODUZIONE

Il 2 giugno del 1946 gli italiani furono chiamati alle urne per esprimere due importanti voti. Innanzitutto per decidere tra monarchia e repubblica come futura forma di Stato; e, in secondo luogo, per eleggere una Assemblea Costituente. Il referendum risultò in una vittoria della repubblica e i neoeletti Costituenti si trovarono dinnanzi l'arduo compito di creare delle istituzioni completamente estranee alla storia politica italiana. La stessa Assemblea Costituente era nata da un Decreto Luogotenenziale promulgato dal Principe Umberto di Savoia e non aveva alcun precedente storico; infatti in Italia era ancora in vigore lo Statuto Albertino, la Carta concessa da Carlo Alberto di Savoia nel 1848 e rimasta in vigore per tutto il periodo del Regno e del Fascismo.

La posizione dei Costituenti, quindi, richiedeva estrema perizia per produrre un risultato adeguato alle aspettative. L'Assemblea, la cui elezione era avvenuta con una legge elettorale proporzionale, rappresentava le forti divisioni politiche e ideologiche presenti nel paese. Infatti, nonostante la Democrazia Cristiana fosse il primo partito per voti ottenuti, nessuno schieramento poteva contare su una maggioranza in aula; i Comunisti e i Socialisti riuniti disponevano dello stesso numero di seggi dei democristiani, e i partiti laici occupavano una porzione consistente dell'emiciclo. Era necessario, dunque, trovare posizioni condivise su tutte le grandi questioni. I punti sui quali l'accordo sembrava facile da raggiungere non mancavano però, e riguardavano la struttura delle future istituzioni; era generalmente accettato che fosse necessario evitare di riprodurre le condizioni grazie alle quali il Fascismo era potuto arrivare al potere e lo aveva potuto conservare per tutto il Ventennio. La Costituzione si sarebbe presentata quindi come una Carta nata da un condiviso sentimento anti-fascista.

È utile fare un paragone con le altre grandi nazioni che versavano in condizioni politiche simili a quella italiana nell'immediato dopoguerra; la Francia, la Germania e il Giappone offrivano un ottimo terreno di confronto. In ciascuno di questi paesi vi era, infatti, la necessità di cambiare completamente il sistema istituzionale che era andato in frantumi nel corso della Guerra. In Giappone fu l'amministrazione militare americana, guidata dal Generale McArthur, a redigere la nuova Costituzione Imperiale, mentre in Francia e in Germania avvennero processi simili a quello italiano, nel 1946 nella prima e nel 1949 nella seconda. La Francia versava in condizioni molto simili a quelle italiane, ma era riuscita, grazie all'opera del Generale De Gaulle a sedere a pieno titolo al tavolo delle Grandi Potenze; la priorità francese principale fu quindi di redigere una Costituzione che cancellasse la memoria della sconfitta del 1940 e del regime collaborazionista di Vichy. Questo desiderio di superare il trauma della guerra, e la necessità di tornare ad amministrare rapidamente il vasto impero coloniale, spinse i francesi ad adottare una Carta che ricalcava molto fedelmente la tanto vituperata Costituzione della Terza Repubblica, basata su un sistema parlamentare debole e una polverizzazione del potere esecutivo, diviso tra Consiglio dei Ministri e Presidente della Repubblica. Questa scelta portò alle dimissioni di De Gaulle, il quale sosteneva invece la necessità di dare vita a un forte esecutivo, per evitare la paralisi che aveva consentito il regime autoritario di Philippe Pétain dopo il 1940.

La Germania, invece, era uscita completamente sconfitta dal conflitto; gran parte della sua industria e delle sue città giacevano in rovine, la sua elite era sottoposta a lunghi processi di denazificazione e il paese era diviso in quattro zone di occupazione militare da parte degli Alleati. Nonostante queste condizioni terribili, il desiderio di vedere rinascere una Germania democratica e libera non si era mai assopito. Quando il precipitare della Guerra Fredda sancì la divisione apparentemente permanente del territorio tedesco, entrambe le parti si dotarono di una propria Costituzione. Se la Carta della Repubblica Democratica Tedesca può venire ignorata come prodotto di un regime satellite dell'Unione Sovietica, la Legge Fondamentale della Repubblica Federale Tedesca è uno straordinario esempio di lungimiranza. I politici della Germania Occidentale si trovavano con due problemi fondamentali da affrontare nella nuova Carta: il lascito di Weimar e lo spettro del nazismo. Questi due problemi erano strettamente intrecciati l'uno con l'altro; la

Costituzione di Weimar aveva creato un sistema parlamentare debole, concedendo pochi poteri al Cancelliere, e vasti poteri sia ai governi degli Stati che al Presidente; nello specifico, il Presidente aveva potuto governare per decreto e sospendere le libertà civili della popolazione. La debolezza del sistema parlamentare, e la sua legge elettorale proporzionale, avevano giocato un ruolo fondamentale nell'ascesa di Hitler, il quale aveva potuto formare un governo di minoranza, ottenere i pieni poteri dal Presidente e dichiarare fuorilegge le opposizioni senza violare la Carta. Avendo colto nella struttura parlamentare debole la causa della fine di Weimar, i Costituenti tedeschi decisero di porvi rimedio. Gli Stati vennero aboliti, riorganizzando la struttura federale della Repubblica in *Länder*, per evitare l'eccessivo potere che si era concentrato nello Stato di Prussia, il quale da solo aveva composto i due terzi del Reich. Il Cancelliere Federale fu dotato di ampi poteri a discapito del Presidente e vennero introdotti sia la sua elezione da parte del *Bundestag* che il meccanismo di voto di sfiducia costruttiva, per il quale nessuna mozione di sfiducia poteva essere presentata se non accompagnata dalla proposta di formare un nuovo governo. Per il *Bundestag* venne inoltre concepita una legge elettorale mista per metà maggioritaria e per metà proporzionale, con una soglia di sbarramento del 5%.

L'Italia aveva, quindi, due esempi da seguire, che proponevano due soluzioni diametralmente opposte allo stesso problema. L'Assemblea Costituente produsse un documento estremamente innovativo nella sua parte dei diritti civili, personali e politici che fu acclamato in tutto il mondo come esemplare, ma per quanto riguardava la parte istituzionale, decise di seguire l'esempio francese. Così, mentre la Germania aveva pensato a tutti i modi per scongiurare il ritorno di un totalitarismo rafforzando il potere dell'esecutivo, in Italia lo spettro della dittatura venne esorcizzato riducendoli. Si era giunti a interpretazioni diverse di due situazioni che presentavano notevoli analogie e in Italia si volle ridurre al minimo il potere e l'influenza che un singolo potevano avere all'interno delle istituzioni. Furono quindi introdotti: un bicameralismo paritario in un Parlamento composto da quasi mille eletti con una legge proporzionale; il Consiglio dei Ministri divenne un organo collegiale e il suo Presidente un *primus inter pares*; i poteri di riserva del Presidente della Repubblica e la totale indipendenza della magistratura completavano il quadro istituzionale.

Sebbene l'obiettivo di evitare il risorgere della dittatura fu conseguito, la nuova conformazione istituzionale portò a dei risultati inattesi. Innanzitutto divenne chiaro che le segreterie dei partiti, che dovevano sempre formare delle coalizioni per governare, potevano esercitare una influenza enorme sugli esecutivi; la durata in carica media di un governo era inferiore ai dodici mesi a causa delle continue manovre di palazzo. In secondo luogo, con l'inizio della Guerra Fredda, le componenti comuniste del Parlamento furono tenute lontane dalle leve del potere, impedendo loro di partecipare alla vita di governo nonostante i consensi; era la nascita della cosiddetta *conventio ad excludendum*, che aveva colpito dalla nascita il MSI. Per i primi anni comunque il sistema funzionò, grazie soprattutto alla grande fase di crescita economica del "miracolo italiano". Durante il primo ventennio di Repubblica non si sentì mai l'esigenza di cambiare le istituzioni. Quando però l'epoca di crescita economica lasciò il passo alle crisi di fine anni '60, le cose cambiarono radicalmente. Gli anni '70 dimostrarono in pieno le debolezze del sistema; l'emergenza del terrorismo, culminata nel rapimento e assassinio dell'ex Presidente del Consiglio Aldo Moro da parte delle BR, produsse un breve periodo di unità nazionale nel quale cominciarono a levarsi voci sempre più insistenti che domandavano un cambiamento. La crescente disgregazione del sistema politico era stata testimoniata fin troppo chiaramente. I tempi erano diventati maturi perché si aprisse un dibattito sulle riforme istituzionali.

CAPITOLO PRIMO

LA PRIMA REPUBBLICA

1.1 Necessità di una riforma

Il dibattito in Italia sulla necessità di una riforma della Carta che si sviluppò sul finire degli anni '70 seguì un paradosso tipico di questi processi: se una riforma della Costituzione appariva sempre più necessaria, vista l'impossibilità delle istituzioni di assumere decisioni a causa della disgregazione crescente del sistema politico, proprio a causa di questa disgregazione, la riforma stessa divenne difficile, se non quasi impossibile¹.

Nell'Italia di fine anni '70 vi erano diversi interessi a sollecitare un aggiornamento del sistema istituzionale, ispirati tanto dal mutare della situazione esterna, quanto di quella interna. All'esterno il mondo occidentale attraversò radicali cambiamenti: Margaret Thatcher nel 1979 nel Regno Unito divenne Primo Ministro, dando il via ad una svolta conservatrice e neoliberale in economia, affari sociali e politici, fondata sull'abbandono

¹ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 428-431

delle politiche di consenso a favore di un atteggiamento decisionista e incurante dei flussi dell'opinione pubblica; nel 1981 l'elezione di Ronald Reagan rinforzò questa tendenza conservatrice che si sarebbe estesa in Germania e Spagna; allo stesso tempo la presidenza di François Mitterrand in Francia vide i socialisti francesi affrancarsi dai comunisti ed inaugurare una lunga stagione politica progressista. In Italia si assistette all'inizio di una nuova fase di sviluppo economico e sociale senza precedenti dagli anni del boom. In questo quadro l'antagonismo verso qualsiasi processo di riforma, condiviso da più parti dello schieramento politico ma soprattutto a sinistra, si indebolì soprattutto con le aperture del PSI alle riforme istituzionali, rese organiche nella conferenza programmatica del partito a Rimini nel 1982. A partire da quel momento divenne chiaro che un intervento di discontinuità con il passato non fosse più un tabù ma una opportunità di sviluppo di una democrazia matura: in questo quadro diversi eventi importanti cambiarono il panorama politico. Dopo le dimissioni di Giovanni Leone nel 1978 si inaugurò il settennato di Sandro Pertini al Quirinale sotto il positivo auspicio di una larghissima convergenza parlamentare sul candidato socialista. Pertini avrebbe instaurato un dialogo diretto tra la Presidenza e il corpo sociale, dando il via ad una strategia di maggiore indipendenza dall'ingerenza dei partiti, confermata, ad esempio, in occasione della decisione di affidare l'incarico di formare il nuovo esecutivo a Francesco Cossiga senza consultare i vertici della DC. Lo stesso Pertini avrebbe, qualche tempo più tardi, preso l'iniziativa di interrompere il dominio democristiano su Palazzo Chigi, che perdurava dai tempi di De Gasperi, affidando l'incarico di presiedere il governo al repubblicano Giovanni Spadolini. Altra novità di fondamentale importanza fu la richiesta pressante del segretario del PSI Bettino Craxi di arrivare se non ad una compiuta democrazia dell'alternanza perlomeno ad una diminuzione dell'egemonia della DC nell'area di governo, ampliando l'influenza del partito socialista con l'obiettivo futuro di instaurare dei rapporti paritari con i democristiani; inoltre si era formata in campo socialista l'aspirazione di divenire negli anni a venire il motore di una grande stagione di riforme².

L'importanza dell'apertura del PSI alla possibilità di una riforma istituzionale fu enorme: come anticipato a sinistra in Italia vi era sempre stata una forte diffidenza verso il cambiamento e le proposte su questo punto erano state lette, non di rado, come espressioni

² Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 94-99

di una cultura politica di destra e, dunque, avversate. Va precisato però che negli anni '80 nel Partito Socialista non vi era una proposta unica ed organica; vi furono molteplici idee, alcune basate sulla semplice possibilità di una modifica della legge elettorale, altre che proponevano una revisione completa dei poteri dello Stato. Il PSI era, quindi, un cantiere di proposte, che ebbero il merito di aprire una breccia su un tema considerato, fino a quel momento, intoccabile. Il rinnovamento nella segreteria, con l'avvento di Craxi ebbe, rispetto a questo processo, un effetto determinante; il nuovo segretario, supportato dall'ala intellettuale del partito, avviò un progressivo abbandono delle radici marxiste del partito, incontrando resistenze ed esitazioni da parte di molti iscritti e militanti. Nelle intenzioni di Craxi, il definitivo ripudio della ideologia marxista-leninista avrebbe permesso al PSI di presentarsi come un partito realmente socialdemocratico, quindi sul modello dei socialisti francesi e tedeschi, pienamente legittimato a partecipare alla vita politica del paese senza timore di venire additato come una pedina del PCI e quindi dell'URSS. Questo rinnovamento ideologico permise di lenire quella sensazione, fino ad allora diffusa tra i socialisti, di inferiorità culturale e politica rispetto ai comunisti. A confermare, e rendere più incisivo il cambio di passo contribuirono modifiche visibili nell'uso dei simboli: il ricorso all'immagine della falce e del martello, elementi che richiamavano alla antica identità del socialismo italiano, vennero rimpiazzati con un pugno stretto attorno ad un garofano rosso; questo era ispirato dalla Rivoluzione dei Garofani che aveva portato la democrazia in Portogallo nel 1974 e dal nuovo simbolo del Partito Socialista Francese, una rosa stretta in un pugno. Intellettuali come Luciano Pellicani, Norberto Bobbio e molti altri contribuirono a creare una nuova cornice culturale con la quale il PSI potesse identificarsi, distinguendosi tanto dal PCI quanto dalla sinistra democristiana e proponendosi come credibile forza riformista di sinistra.

Era inevitabile che questi fermenti in area socialista ottenessero delle risposte nel campo democristiano, dove una parte della classe dirigente cominciava a mostrare sensibili maggiore sensibilità verso il tema delle riforme istituzionali, intesa come soluzione per stabilizzare il quadro politico ancorandolo a due sistemi di alleanze. Primo di questi esponenti riformisti era Ciriaco de Mita. Eletto segretario della DC nel 1982 egli vide nel supporto ad una riforma istituzionale la possibilità di creare una effettiva democrazia bipolare, con un polo rappresentato dal PCI, finalmente legittimato a governare, ed un altro

polo costituito dall'alleanza DC-PSI, caratterizzato dalla presenza dominante della Democrazia Cristiana. Come è facilmente immaginabile la proposta di De Mita fu accolta con forti resistenze nel partito, dove non mancava chi ancora diffidasse dei comunisti e ritenesse che mantenere la *conventio ad excludendum* che aveva tenuto il PCI lontano dalle leve del potere fosse l'unica strada sicura da percorrere, e nelle altre forze politiche, che vedevano nella legittimazione del PCI una minaccia alla stabilità del sistema.

Nel mondo comunista al contrario, qualsiasi possibilità di aprire ad una riforma veniva rifiutata con certezza granitica. Per il PCI, infatti, la modifica del sistema non era comprensibile in quanto avrebbe implicato una accettazione delle sue regole che avrebbe messo definitivamente in discussione il richiamo ideologico al marxismo-leninismo. Questa rigidità avrebbe caratterizzato l'ultima fase storica dell'esperienza politica del PCI, quella compresa, cioè, tra la fine della solidarietà nazionale, nel 1979, e alla svolta della Bolognina, nel 1989; in questo torno di tempo il partito sarebbe rimasto sempre più isolato nella difesa dello status quo³.

Le posizioni dei partiti sulla necessità di riformare il sistema mostravano quindi una varietà notevole di sfumature, dalle più radicali alle più conservatrici, ma tutte in accordo sulla necessità di avviare un processo riformatore. Questa necessità parve concretizzarsi durante il secondo esecutivo guidato da Giovanni Spadolini, nell'estate del 1982. Spadolini diede l'avvio formale ad un processo innovativo, per quanto depurato dagli elementi più radicali, proponendo un decalogo di riforme miranti a rafforzare la funzione dell'esecutivo, rendendo più funzionale l'ordinamento interno della Presidenza del Consiglio e riducendo il ricorso al voto segreto in Parlamento. Queste iniziative sarebbero entrate in vigore solo nel 1988 a causa di forti avversioni e veti incrociati tanto nei partiti di governo, quanto di quelli d'opposizione. Le proposte del presidente del Consiglio erano innovative, non tanto per il loro contenuto, ma per il fatto che per la prima volta entrò nell'ufficialità degli atti del Governo e del Parlamento la proposta di iniziare un percorso di riforma usando un programma specifico per impostare il processo riformatore.

³ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997pp. 431-439

Quando il secondo governo Spadolini entrò in crisi per le crescente pressione del PSI, il suo successore, Amintore Fanfani, pose la questione delle riforme al centro delle sue dichiarazioni programmatiche, tanto da sollecitare nel maggio del 1983 delle mozioni largamente unitarie ed identiche alla Camera ed al Senato che affermavano l'impegno del Parlamento sui temi istituzionali. Quelle mozioni indicavano il deteriorarsi della situazione politica interna e la diminuzione della fiducia dell'opinione pubblica nelle istituzioni come problemi prioritari, da affrontarsi con modifiche della composizione e ruoli del Parlamento, interventi della struttura del Governo e della Presidenza della Repubblica. Il nuovo corso avrebbe implicato anche una modifica della legge elettorale, che veniva considerata tanto importante quanto le norme di rango costituzionale per le sue capacità di definire la composizione del Parlamento e degli organi da esso dipendenti: il Governo, il Presidente della Repubblica, la Corte Costituzionale ed il CSM. Lo scioglimento anticipato delle Camere nel 1983, subito dopo l'approvazione di queste mozioni, non modificò la sensazione di imminenza di una azione di riforma profonda. Sarà infatti la nuova legislatura, la IX, a vedere l'impegno del governo, certificato dalle dichiarazioni programmatiche del nuovo premier Bettino Craxi, e dall'impegno preso da entrambi i rami del Parlamento nei confronti di queste riforme⁴.

La decisione di dare seguito alle mozioni congiunte prodotte alla fine della VIII legislatura si concretizzò da parte del Parlamento nella decisione di dare vita ad una Commissione Bicamerale, che fu composta nel novembre del 1983 dai presidenti di Camera e Senato, affidandone la presidenza al deputato liberale Aldo Bozzi. La Commissione sarebbe stata composta da altri venti deputati e venti senatori rispecchiando la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte per la modifica degli articoli della Costituzione che riguardassero l'assetto istituzionale della Repubblica, in particolar modo la composizione, le funzioni e le elezioni del Parlamento ed il suo rapporto con il Governo. Fu chiaro quindi che la Commissione Bicamerale generasse un notevole carico di aspettative, le quali, dopo 14 mesi di lavoro, scandito in 50 sedute, verranno totalmente deluse. La Commissione riuscì, infatti, ad approvare soltanto una risoluzione conclusiva consistente in un minuzioso elenco delle materie trattate in ogni

⁴ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 439-441

seduta e degli articoli della Costituzione potenzialmente modificabili, senza offrire soluzioni concrete⁵. Le cause di questo fallimento vanno ricercate nello spirito e nelle intenzioni con i quali i partiti affrontarono i lavori della Commissione, soprattutto considerando il clima di ostilità che loro radicalizzava e bloccava il dibattito politico e partitico.

In particolare le differenze tra i partiti erano esacerbate dalla diversità delle loro agende politiche, inevitabilmente dettate dalle sfide contingenti. Le elezioni del giugno 1983, infatti, videro la DC subire una flessione di 6 punti percentuali, attestandosi al 32,9%, a solo 3 di vantaggio dal PCI. Questo provocò una forte riflessione, legata da desideri ambivalenti sia in Piazza del Gesù che a Botteghe Oscure. Se entrambi i partiti maggiori desideravano garantirsi il massimo spazio politico, adottando anche meccanismi istituzionali ed elettorali per mettere in crisi le forze minori, allo stesso tempo avevano bisogno dell'apporto di queste forze: la DC per governare, il PCI per costruire una alternativa di governo. Queste difficoltà come aiutano a comprendere la ragione per cui le loro proposte fossero limitate nello scopo, timorose di modificare a proprio svantaggio l'equilibrio esistente. Per i democristiani De Mita, nel suo unico intervento in Commissione, propose un premio di maggioranza limitato alla coalizione che avesse raccolto più consensi, ma la sua esigenza di legare il premio ad una alleanza già stabilita prima del voto, e la ripartizione stessa del premio tra le forze di coalizione in maniera proporzionale al risultato conseguito, la resero irricevibile da parte dei partiti alleati alla DC, che videro in questa proposta un tentativo mascherato di soffocare le loro capacità di influenza sull'esecutivo. In campo comunista, invece, la difesa del proporzionale e dello status quo istituzionale fu perseguita con un radicale dogmatismo ideologico: anche la proposta dell'indipendente di sinistra Pasquino, consistente nel ballottaggio tra le due coalizioni maggiori, posto che avessero superato una soglia del 40%, venne rigettata dalla dirigenza del PCI che sperava di poter superare i democristiani con le regole vigenti. Sebbene l'intervento di De Mita facesse apparire la Democrazia Cristiana più disponibile dei comunisti alle riforme, questo era sempre visto alla luce dell'opportunità politica, che in fin dei conti era anche il movente dell'intransigenza del PCI.

⁵ Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 101-104

Per PSI, PLI, PSDI e PRI, i buoni risultati elettorali rappresentavano una base di partenza per ridefinire gli equilibri di potere tra l'esecutivo e il legislativo, a favore del primo, in modo da poter esercitare sul Governo una influenza maggiore rispetto a quella garantita e permessa dai numeri in Parlamento. Il loro supporto andava ad una riforma "leggera" delle istituzioni che permettesse alle forze più piccole di esercitare al massimo il loro potenziale di coalizione a scapito delle forze maggiori, mantenendo intatto a tutti i costi il sistema elettorale proporzionale. La legge elettorale, infatti, per quanto argomento di discussione, rimase sempre intoccabile. L'ostilità dei partiti minori a modifiche alla proporzionale era comprensibile nell'ottica di una riduzione della loro capacità di esercitare influenza sulle decisioni dell'esecutivo che una minore rappresentanza in Parlamento, causata da una legge diversa dalla proporzionale, avrebbe potuto determinare.

Alle agende discordanti dei partiti, per comprendere il fallimento sostanziale della Commissione Bozzi, si devono aggiungere altri due motivi politici. Un primo motivo risiedette nel suo modo di operare: la seduta plenaria divenne ben presto priva di reale influenza, a favore di un intenso accentramento di potere nell'ufficio di presidenza, potere esercitato non dai membri stessi della Commissione, ma dai rappresentanti dei partiti. Questo ovviamente trasformò il lavoro della Commissione in un semplice scambio di opinioni tra le segreterie dei partiti, che volevano garantire i loro interessi. Un secondo motivo di insuccesso può essere fatto risalire all'attività svolta dal Governo mentre la Commissione lavorava. L'accentramento dei poteri, evocato da molte proposte di riforma, venne attuato in parte dall'esecutivo di Craxi per vie traverse: l'uso incrementato del decreto legge, anche con la sua reiterazione dopo la scadenza; l'uso della questione di fiducia per tenere la maggioranza parlamentare in ordine; la richiesta di modifica di regolamenti e procedure furono tutte attività messe in atto dall'esecutivo che finirono per intralciare il lavoro della Commissione Bicamerale quando si apprestava ad intervenire su queste materie; quello che infatti avrebbe dovuto essere il lavoro della Commissione venne svolto in maniera velata dal governo, vanificando agli occhi degli osservatori politici l'effettiva utilità del lavoro della Bicamerale. Il fallimento della Commissione Bozzi ampliò la sensazione di necessità di una riforma, ma al contempo ne rese chiara l'estrema

difficoltà, alimentando il paradosso di riforme imprescindibili ed irrealizzabili allo stesso tempo⁶.

1.2 La “Grande Riforma”

Come accennato il PSI sarebbe stato il primo tra i partiti politici ad avviare, dapprima al proprio interno e poi all'esterno, un dibattito serio sulla necessità e sulla qualità di una riforma delle istituzioni. Il PSI guidato da Craxi era determinato ad occupare una posizione centrale nella sinistra italiana, sinistra intesa come schieramento opposto alla Democrazia Cristiana, al fine di avviare un processo di normalizzazione dello scenario politico che avrebbe visto i comunisti ridursi di numero e di influenza. Nella costruzione di nuovi rapporti di forza il modello di riferimento era rappresentato dal sistema francese, dove il Partito Socialista guidato da Mitterrand aveva conquistato Eliseo e Assemblea Nazionale imprimendo una decisa svolta alla politica della nazione dopo le elezioni del 1981, nelle quali erano stati sconfitti non solo i partiti della destra ma anche il partito comunista, relegato a semplice comparsa sulla scena e completamente impossibilitato a rappresentare una alternativa di sinistra nel governo della Francia⁷.

La speranza era, quindi, di poter ovviare ai cronici problemi di ingovernabilità del paese e di creare una alternativa politica che avrebbe potuto ambire, nel futuro, a guidare la nazione. Il fulcro di questa duplice speranza fu la proposta di “Grande Riforma” elaborata da Craxi nel 1979 e continuamente messa a punto negli anni a venire. L’aggettivo “grande” datole dal suo ideatore poteva risultare fuorviante, in quanto nascondeva il suo vero significato: dotare il paese di un apparato di governo, di istituzioni legislative, di controllo e giuridiche capaci di garantire quel livello di efficienza e di governabilità che fino ad allora era stato impensabile. Il leader socialista aveva intuito che in Italia il timore per la tirannide, la fobia per l’uomo solo al comando erano sempre più vinte dal desiderio di risultati concreti, dall’urgenza di passare da una politica di consenso ad una politica di decisione. Un governo forte, politiche determinate a livello nazionale ed internazionale e il superamento della partitocrazia erano gli obiettivi dichiarati della “Grande Riforma”.

⁶ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 441-449

⁷ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 131-141

Tuttavia, la proposta dai socialisti non era unitaria, ma viaggiava su due binari di diversa portata, entrambi compresenti nel partito e senza che vi fosse una esplicita posizione a favore dell'uno o l'altro da parte della maggioranza; questa divisione si dimostrò fatale in fase di realizzazione durante gli esecutivi guidati da Craxi tra il 1983 ed il 1987.

Il primo binario riprendeva ed espandeva il decalogo di Spadolini del 1982. Le proposte principali riguardavano la riduzione del voto segreto in aula, l'autonomia del premier rispetto al Presidente della Repubblica nella scelta dei singoli ministri, la riduzione della decretazione d'emergenza e l'apertura di corsie preferenziali per le proposte di legge di origine governativa, il tutto con l'obiettivo di rendere più incisiva e rapida l'azione del Governo. L'importanza di queste proposte non risiedeva nella loro portata, ma nel fatto che esse erano un punto di partenza per provare a razionalizzare e potenziare l'attività dell'esecutivo senza uscire da un quadro istituzionale strettamente parlamentare. Questo indirizzo, soprannominato non a caso proprio "neoparlamentare" da Giuliano Amato quando era sottosegretario del Governo Craxi, mirava a replicare i successi delle democrazie parlamentari mature presenti in Europa, come quella inglese o quella tedesca. I vantaggi di questa modifica in senso neoparlamentare consistevano nel consenso che tutti i partiti, consapevoli dell'eccessiva debolezza del sistema e della sua evidente instabilità, avrebbero dato a quella soluzione. Conferme in questa direzione si erano avute già in occasione delle iniziative sul funzionamento della Presidenza del Consiglio e sul voto segreto nelle aule parlamentari proposte nel decalogo spadoliniano che sarebbero state adottate nel 1988.

Un consenso non altrettanto ampio avrebbe invece riscosso il secondo, ambizioso, binario della proposta socialista, quello presidenziale. L'ipotesi presidenziale aveva come obiettivo principale l'elezione diretta del Capo dello Stato, modificando di conseguenza il suo ruolo, la sua posizione e le sue prerogative. L'elezione diretta avrebbe conferito al Presidente un enorme potere, derivante da una legittimazione elettorale ben più ampia di quella ottenuta attraverso la procedura indicata nel testo costituzionale: da arbitro imparziale il Presidente veniva elevato a forza propulsiva della politica nazionale. Solo in questo modo, ritenevano i sostenitori del presidenzialismo, si sarebbe ottenuta la democrazia dell'alternanza, irrealizzabile modificando solo una legge elettorale che oltretutto già si era visto essere ritenuta intoccabile, e si sarebbe rafforzata l'unità del paese

attorno ad un Capo di Stato non solo simbolico ma effettivo dominus del sistema. La proposta presidenziale, va notato, non era presidenziale nel senso proprio della parola: un repubblica puramente presidenziale, sul modello americano, non era ritenuta realizzabile a fronte della la necessità di ridefinire l'intero impianto costituzionale per garantire un sistema di pesi e contrappesi efficace. Piuttosto il modello semi-presidenziale, o francese, era il più adatto alla situazione, offrendo anche il vantaggio di un esempio empirico straordinariamente simile a quello italiano: la Costituzione della IV Repubblica ricalcava bene la Carta italiana, sufficientemente da poter immaginare le modifiche necessarie per poter transitare ad un modello ispirato alla Costituzione della V Repubblica.

Si può dire che sulla scelta tra i due percorsi di riforma il PSI non riuscì mai a trovare una soluzione di sintesi: se, infatti, l'ipotesi presidenziale avrebbe esercitato un particolare fascino, quella neoparlamentare avrebbe rappresentato l'approdo più conforme alla esperienza diretta dei socialisti al governo⁸.

Una ulteriore difficoltà risiedette nel fatto che la proposta socialista del semi-presidenzialismo, al contrario della proposta neoparlamentare, non venne formulata organicamente che nel 1991 al congresso del partito di Bari, ben dodici anni dopo l'inizio della stagione craxiana e la sua prima ideazione. La formulazione ricalcava fedelmente il modello francese, individuando in un capo dello Stato, eletto direttamente dai cittadini, il fulcro del potere: questi avrebbe impresso l'indirizzo politico all'azione di governo; il capo del governo sarebbe stato nominato dal Presidente della Repubblica e avrebbe avuto la fiducia del Parlamento, il quale sarebbe risultato rafforzato così come si sarebbero rafforzate le regioni alle quali erano destinate una maggiore autonomia e maggiori competenze⁹.

Paradossalmente, non solo la "Grande Riforma" non vedrà la luce in alcuno dei suoi aspetti, ma molti dei suoi fautori verranno visti, a torto o a ragione, come i principali sostenitori di quel sistema ormai logoro che si erano proposti di riformare. Se il PSI si mostrò sempre ondivago sulle sue posizioni definitive in materia di riforma istituzionale, lo stesso Bettino Craxi fu sempre diviso tra la ricerca di un accordo parlamentare con i suoi

⁸ G. Amato in Acquaviva G., Covatta L., *La "grande riforma" di Craxi*, Marsilio, Venezia 2010 pp. 39-49

⁹ Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 119

alleati del Pentapartito, e la possibilità di rivolgersi direttamente agli elettori per ottenere una legittimazione diretta; la tentazione della strada plebiscitaria era confortata da dati che prospettavano elevatissimi consensi alla sua leadership, che però non si rifletterono mai né nel PSI né nel Pentapartito. Nonostante le tentazioni, per le riforme istituzionali la strada populista non fu mai imboccata, al contrario di quanto sarebbe accaduto per questioni immediate di governo; ad esempio l'impegno personale del premier nella sconfitta del referendum promosso dai comunisti sulla scala mobile di adeguamento dei salari, cancellata con il cosiddetto decreto di San Valentino. Altrettanto poco proficuo si sarebbe rivelato il dialogo con gli altri partiti, che non riuscivano a vedere, nonostante le dure critiche del leader socialista, la necessità di riformare il sistema. Craxi si ritrovò quindi diviso da politiche partigiane con i suoi alleati di governo ed i suoi oppositori interni nel partito ed indecisioni personali che gli impedirono di esercitare la sua influenza all'interno dei suoi governi; le riforme furono così rinviate ad una seconda futura esperienza di governo socialista, come prevedeva l'accordo stretto con Arnaldo Forlani e Giulio Andreotti, secondo cui il leader socialista era destinato a tornare a Palazzo Chigi dopo aver ceduto la staffetta ai democristiani. Nell'attesa di un secondo periodo al timone dell'esecutivo, Craxi si limitò a coltivare una posizione di rendita nella maggioranza, meritandosi l'appellativo denigratorio di Ghino di Tacco riservatogli da Eugenio Scalfari¹⁰.

La proposta di riforma socialista fu di grande rilevanza e suscitò un dibattito senza precedenti in Italia sulla possibilità di alterare fundamentalmente l'assetto istituzionale. Tuttavia essa non fu mai portata a compimento e l'attesa dei socialisti di una seconda occasione di governo non si sarebbe mai realizzata: le trasformazioni che avrebbero investito il quadro politico nazionale ed internazionale avrebbero modificato i rapporti di forza tra i partiti e inciso sulla capacità trascendente e innovativa della leadership craxiana.. La fine del decennio sarebbe stata anche la fine del sistema di potere che governava l'Italia dalla fine della monarchia.

¹⁰ L. Covatta in Acquaviva G., Covatta L., *La "grande riforma" di Craxi*, Marsilio, Venezia 2010 pp. 131-140

1.3 Il crollo di un sistema

Gli anni Ottanta si erano aperti, in Italia e nel resto del mondo, con profonde aspettative di cambiamento dettate dalla fine della stagnazione economica e politica del decennio precedente. In Italia queste speranze, che da un punto di vista istituzionale guardavano ad una moderna democrazia dell'alternanza e ad una riforma del sistema per aumentarne la funzionalità, furono totalmente disilluse. La speranza di una democrazia dell'alternanza si ridusse ad un semplice accordo tra i partiti di maggioranza per la spartizione del potere e le timide iniziative di riforma erano state accantonate; in breve, la speranza di autoriforma del sistema svanì. L'assetto politico italiano, anomalo rispetto alle altre democrazie mature, era riuscito a sopravvivere per le particolari condizioni del paese; la partitocrazia era considerata una necessità ed accettata come tale. Le generazioni cresciute dopo la fine della seconda guerra mondiale cominciavano a vedere con profonda insofferenza un meccanismo che appariva incapace di adeguarsi ai tempi, immune alle necessità di rinnovamento ed impervio alle novità. Sebbene il discorso sia più complesso rispetto a queste esigenze di semplificazione è certo che mancò da parte degli attori politici la capacità di innovarsi e di stare al passo con i tempi. Questa sensazione si era aggravata al finire degli anni '80 per le condizioni in cui versava il paese al termine di un periodo di intensa crescita economica che sembrava arrestata da un apparato partitico miope e incompetente. Se il sistema partitico in generale, e l'alleanza del Pentapartito in particolare, davano l'impressione di essere incapaci di tenere il passo con la modernità, allora l'accordo che portò alla fine della segreteria prima e del governo poi di Ciriaco De Mita segnò la fine di ogni speranza di innovazione. Mentre nel mondo avvenivano eventi epocali come la caduta del Muro, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la fine della Guerra Fredda, in Italia le richieste di riforma, che ormai provenivano da tutti i settori della società civile, venivano accolte dalla politica con silenzi e dinieghi. Emblematico di questo immobilismo sarà l'ultimo periodo di governo guidato da Giulio Andreotti tra il 1989 e il 1992: quei governi non solo avrebbero evitato qualsiasi accenno ad un programma di riforma, ma si sarebbero opposti alle proposte che miravano ad introdurre cambiamenti nelle sole amministrazioni locali. La legge per l'elezione diretta dei sindaci ad esempio, discussa nel 1990 su iniziativa parlamentare, venne ripetutamente bloccata dal governo a colpi di voto di fiducia dopo le forti pressioni di Craxi. Sebbene possa apparire paradossale

che proprio i socialisti, principali sostenitori delle riforme, manifestassero una ferma opposizione ad una proposta che dava ai cittadini la possibilità di eleggere i loro amministratori locali, quella scelta rispondeva, in realtà, alla opportunità politica di stipulare accordi tra partiti dopo le elezioni, permettendo al PSI di esercitare al massimo il suo potere di coalizione. Era inevitabile che simili comportamenti avessero forti ripercussioni negative sull'opinione pubblica. Nonostante i partiti di governo avessero guadagnato voti nelle elezioni del 1987, e nonostante il crescente ricorso a politiche sempre più clientelari garantite da un abuso del ricorso al debito pubblico, la disaffezione verso il sistema divenne sempre più palese. L'intreccio, che cominciò a emergere in quegli anni tra politica e criminalità organizzata non aiutò la posizione di una classe politica in affanno e convinse sempre più i cittadini a cercare strumenti ed interlocutori diversi in grado di rappresentare le istanze sempre più urgenti di cambiamento¹¹.

L'immobilismo politico favorì la nascita sul finire degli anni Ottanta del fenomeno delle leghe che si dimostrerà di importanza centrale sia nel dibattito sulle riforme istituzionali, che nell'incanalare la richiesta dei cittadini verso forme alternative di governo. Le leghe ottennero la massima visibilità quando si riunirono in un'unica organizzazione, che si sarebbe chiamata Lega Nord sotto la guida di Umberto Bossi, proponendo ai cittadini una alternativa alla crescente incapacità delle autorità centrali a gestire la situazione economica e sociale del nord Italia, assieme al sostanziale fallimento degli amministratori locali nel garantire i diritti dei loro elettori: il fatto che la DC ed il PSI dominassero amministrazioni locali e regionali del nord Italia, oltre al fatto che fossero al governo insieme fu usato come ulteriore prova di queste mancanze. Mentre al sud il modello clientelare di rapporto tra eletto ed elettori che poggiava sul meccanismo delle preferenze, per il quale ai voti concessi corrispondevano favori, reggeva piuttosto bene, al nord la scollatura tra classe dirigente ed elettorato si fece sempre più ampia; la rapida modernizzazione della società aveva reso evidente la disfunzionalità del sistema che, ad esempio, monopolizzava interamente i lavori pubblici ed i loro ricchi appalti. La Lega si rese interprete di un messaggio antipartitico e di decentralizzazione, che sempre più elettori, trasversalmente allo spettro politico, avanzavano per difendere la propria identità

¹¹ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 449-457

ed i propri interessi locali. Una conseguenza di questi sentimenti fu una vocazione antimeridionalistica che si estese ben presto agli immigrati stranieri; questo fenomeno era legato alla percezione che si aveva dello stato centrale come controllato da impiegati e politici meridionali, promotori quindi dell'inefficienza generale¹².

Il fenomeno della Lega si dimostrò quindi negli anni conclusivi della repubblica partitocratica come un altro degli elementi di disgregazione del sistema e fu particolarmente rilevante perché incanalò non solo generici desideri antipartitici, ma anche un sincero desiderio, forte nei ceti imprenditoriali della pianura padana, per uno stato meno invadente ed oppressivo. La moltitudine di aspirazioni e l'abilità di Bossi nel bilanciarle in un movimento dichiaratamente estraneo alle ideologie della destra e della sinistra furono i punti di forza della Lega. Alla Lega si deve l'introduzione in Italia delle politiche di decentramento dello stato, da cui Bossi adottò le due parole d'ordine padane: federalismo e autonomia. L'aspirazione federalista, in un paese che era sempre stato portato alla centralizzazione e alla burocratizzazione avrebbe avuto una importanza fondamentale quando la Lega sarebbe divenuto un partecipante attivo nelle riforme istituzionali nei tardi anni '90¹³.

Se la Lega fu un fenomeno di rottura con il passato, questo rimase sempre legato al proprio terreno elettorale, concentrato nelle regioni del nord ed il partito fu generalmente guardato con sospetto o disprezzo dalle altre forze politiche nazionali. A livello nazionale invece un primo segnale di rottura sul tema del rinnovamento istituzionale venne dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga. Questi in una serie di interventi pubblici, e soprattutto in un messaggio alle Camere il 26 Giugno 1991, riassunse quelle che a suo parere erano le principali carenze dell'impianto istituzionale italiano, delle sue inadeguatezze rispetto alla modernità e della imprescindibile necessità di un intervento incisivo. Ovviamente l'appello diretto del Capo dello Stato destò scalpore nella classe politica, che vide nelle esternazioni di Cossiga un travisamento del proprio ruolo istituzionale ed un abuso di quei poteri che avrebbero dovuto essere di garanzia ed equilibrio.

¹² Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 478-480

¹³ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 192-194

Nei suoi interventi il Presidente non si rivolgeva ai parlamentari, ai quali sarebbe spettato il compito in base a quanto previsto dall'articolo 138 di procedere ad una revisione della Costituzione, ma direttamente agli italiani in quanto unici detentori della sovranità, invitandoli a prendere parte attiva al processo di riforma. In pratica Cossiga invitava al profondo rinnovamento della Repubblica, non escludendo, nel caso in cui il Parlamento non si fosse dimostrato capace di dare seguito ad una così pressante richiesta, il ricorso ad una seconda Assemblea Costituente. La posizione ferma di Cossiga rafforzava la tesi del presidenzialismo sorretto dal populismo, inteso come la positiva volontà del popolo sovrano di plasmare il proprio futuro. L'idea stessa di uno strumento nuovo e magari privo di fondatezza costituzionale come un referendum propositivo richiamava l'esperienza francese di De Gaulle. La linea di Cossiga proponeva quindi di imitare il modello francese, con un cambiamento calato dall'alto con l'avvallo della popolazione, senza l'intermediazione di un corpo politico ormai sclerotico e impotente a riformarsi. Assieme alla forte richiesta di un rinnovamento istituzionale, la fine del settennato di Cossiga sarebbe stata caratterizzata da uno scontro sempre più acceso con la magistratura su questioni di importanza fondamentale come la discrezionalità dell'azione penale delle procure ed i loro interventi in politica. Questo insieme di tensioni emergeva all'alba di una stagione che avrebbe visto proprio magistrature la inquirente a svolgere un ruolo determinante nel segnare la conclusione di quella che viene, ormai, definita "prima repubblica"¹⁴.

L'ultimo tentativo di riforma anticipò di poco il crollo del sistema e fu promosso dall'interno con metodi costituzionalmente validi. Artefice di questo estremo tentativo fu Mario Segni, il quale diede vita ad una breve ma intensa stagione referendaria che avrebbe generato grande entusiasmo presso l'opinione pubblica.

Mariotto, detto Mario, Segni era il figlio del Presidente della Repubblica Antonio Segni; docente universitario, deputato dal 1976, aveva ricoperto ruoli non di spicco nella Democrazia Cristiana, divenendo forse anche per questo cosciente della forte richiesta di innovazione che veniva dall'opinione pubblica. Dopo aver avanzato nel 1988 una proposta di riforma elettorale basata sul doppio turno alla francese, nel 1989 fondò con altri politici,

¹⁴ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 464-468

intellettuali ed esperti della materia un Movimento per la Riforma elettorale, trasversale rispetto alle appartenenze partitiche. La prima iniziativa del Movimento fu di proporre una riforma della legge elettorale del Senato, avvertendo che se il Parlamento non avesse dato seguito a questa proposta avrebbero promosso un referendum¹⁵. Dovendo la Corte Costituzionale vagliare tutte le proposte di referendum per poterle ammettere alla prova degli elettori, Segni argomentò preventivamente che un referendum abrogativo della sola legge elettorale non avrebbe rischiato di creare un inaccettabile vuoto normativo, una situazione che la Corte aveva dichiarato illegittima per gli organi costituzionali. Quando il Parlamento, come prevedibile, non diede seguito alla proposta di Segni, questi e il suo Movimento, con il supporto di altre personalità interessate alla riforma come il Partito Radicale, diedero il via ad una raccolta di firme per proporre il referendum. In effetti vi fu una triplice mobilitazione: non solo per il quesito sul Senato, ma anche uno sul sistema di preferenze multiple e un altro per l'elezione dei sindaci. Tutte queste proposte erano improntate ad un carattere maggioritario che, come visto in precedenza, non era apprezzato dai partiti maggiori e minori del sistema per la sua natura intrinseca di "winner take all" e di modifica degli equilibri dettati dal proporzionale.

Nel dettaglio le proposte di Segni, che raccolsero più di mezzo milione di firme, erano così articolate: la prima, concernente il Senato, proponeva di modificare il sistema in vigore per i seggi uninominali, allora 238, che era un maggioritario condizionato da una virtualmente irrealizzabile soglia di sbarramento del 65% dei voti; la proposta di Segni colpiva la quota necessaria per l'elezione, rendendo di fatto ciascuno dei seggi funzionante con un sistema simile a quello inglese o americano, il *plurality system*. Il secondo referendum proponeva l'eliminazione della possibilità di esprimere preferenze multiple sulla scheda elettorale alla Camera dei Deputati. La terza proposta mirava ad estendere ai comuni con più di 5.000 abitanti il sistema maggioritario per l'elezione del consiglio comunale in vigore nei comuni più piccoli¹⁶.

Le proposte di Segni furono vagliate dalla Corte Costituzionale, che bocciò la prima e la terza, ammettendo il secondo referendum, quello sulle preferenze multiple. Dopo un

¹⁵ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 p. 178

¹⁶ Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 121-122

iniziale momento di incertezza i referendari si mobilitarono affinché si votasse comunque la proposta ammessa dalla Consulta. Vi erano timori che a causa della apparente tecnicità della questione, molti elettori sarebbero stati scoraggiati dall'andare a votare e quindi per fare presa sull'opinione pubblica, che non appariva troppo interessata alla vicenda, venne data una grande rilevanza simbolica al voto che si sarebbe svolto il 9-10 di Giugno del 1991; il messaggio che arrivò ai cittadini fu che, se avesse vinto il "SI" nel referendum, e se questo avesse superato il quorum, il sistema partitico sarebbe stato scosso con la trasformazione del clientelare meccanismo delle preferenze da strumento del potere della vecchia classe dirigente a metodo per i cittadini per scegliere i propri rappresentanti.

I partiti reagirono con insofferenza e scherno alla proposta referendaria: celebre, in questa direzione, fu l'invito rivolto da Craxi a disertare i seggi per andare al mare la domenica. Eppure, nonostante la scarsa copertura mediatica, il referendum ottenne un successo schiacciante: il 62,5% degli aventi diritto votò e un maggioranza plebiscitaria del 95,6% votò "SI". Sebbene il risultato pratico della riduzione delle preferenze non fosse enorme, l'esperienza del 1991 dimostrò che questa via istituzionale di riforma del sistema a partire dalla componente delle legge elettorale fosse percorribile nell'ottica di una rigenerazione dello stesso¹⁷.

Dopo la vittoria nel referendum Segni lanciò un nuovo movimento politico, i "Popolari Per la Riforma" e promise di sostenere alle successive elezioni politiche quei candidati che avessero dimostrato chiare tendenze riformatrici, prescindendo dalla loro appartenenza partitica. Alla popolarità di Segni e del suo movimento si affiancò il crollo della DC che subì una vera e propria emorragia di voti sia alle elezioni politiche in aprile che alle elezioni amministrative a dicembre del 1992. I referendari, avendo accolto le eccezioni sollevate dalla Corte Costituzionale circa i referendum respinti sul Senato, si apprestano a chiedere nuovamente ai cittadini di esprimere la propria opinione in merito. La nuova tornata elettorale referendaria del 18 aprile 1993, con la forte partecipazione del Partito Radicale, sarà accolta trionfalmente dagli elettori, che si recheranno alle urne in una percentuale del 77%, approvando tutti i quesiti referendari. Di capitale importanza fu la cancellazione della legge elettorale per il Senato e della legge sul finanziamento

¹⁷ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 472-476

pubblico ai partiti, giudicata, in pieno svolgimento delle inchieste di Mani Pulite, come la ruberia legale dei partiti ai danni dei cittadini. Visti i risultati inequivocabili dei referendum del 18 aprile i partiti si preparano ad introdurre una sostanziale riforma della legge elettorale nazionale. Allo stesso tempo si assistette alla formazione del primo esecutivo tecnico della storia repubblicana; Carlo Azeglio Ciampi, già Governatore di Bankitalia, divenne il primo Presidente del Consiglio a non sedere in Parlamento ed il suo esecutivo comprendeva rappresentanti di DC, PSI, PSDI, PLI, PDS e il verde Rutelli. Il governo non ebbe ruolo nella stesura delle riforme elettorali che rimasero di competenza del Parlamento¹⁸.

Questa riforma si basò sulla proposta del deputato democristiano Sergio Mattarella e sarebbe diventata ben presto nota come Mattarellum, dal soprannome coniato dal politologo Giovanni Sartori. Lo schema su cui si basava il Mattarellum era quello di un sistema misto, maggioritario e proporzionale, tanto per la Camera, quanto per il Senato. Per quanto riguarda la componente maggioritaria, essa funzionava abbastanza semplicemente: il territorio nazionale veniva diviso in 475 seggi uninominali per la Camera e 232 per il Senato; risultavano eletti i candidati che avessero riportato la maggioranza relativa nel collegio, copiando essenzialmente il meccanismo anglo-americano del *plurality*; erano inoltre vietate le candidature multiple. La componente proporzionale funzionava diversamente tra le due camere. Alla Camera dei Deputati l'elettore disponeva di una scheda diversa, in cui poteva indicare il proprio voto basandosi su liste bloccate divise in ventisei circoscrizioni plurinominali sulle quali non vigevano impedimenti di candidatura multipla; per questa componente era previsto il superamento di una soglia di sbarramento del 4% per accedere alla ripartizione dei seggi; a complicare la parte proporzionale, altrimenti simile al sistema in uso al *Bundestag* tedesco, interveniva il cosiddetto meccanismo dello scorporo, necessario ad aiutare i partiti minori che risultavano fortemente danneggiati dall'uninomiale: dopo aver determinato le liste che superavano la soglia di sbarramento, ma prima di ripartire i seggi, alle singole liste venivano sottratti tanti voti quanti ne erano serviti a far eleggere i vincitori nell'uninomiale: in sostanza, i voti di scarto tra il primo e il secondo classificato in ciascun collegio uninominale. Questo

¹⁸ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 490-498

obbligava i candidati all'uninominalità ad apparentarsi alle liste elettorali e, quindi, ai partiti¹⁹. Per il Senato invece, i seggi proporzionali venivano assegnati su base regionale. In ogni Regione venivano assommati i voti di tutti i candidati uninominali perdenti, ed i seggi venivano assegnati utilizzando il metodo delle migliori medie: i seggi così ottenuti da ciascun gruppo venivano assegnati, all'interno di essa, ai candidati perdenti che avessero ottenuto le migliori percentuali elettorali²⁰. Il Mattarellum sarebbe stato visto alla prova delle urne nel 1994, nel 1996 e nel 2001, e di fatto la sua approvazione fu la definitiva fine della repubblica del proporzionale. Quel sistema che dal 1946 aveva permesso ai più diversi partiti dello spettro politico di misurarsi tra di loro e di accedere alle stanze del potere era stato spazzato via dagli elettori insoddisfatti. Il periodo tra i risultati del referendum del 1946, che istituiva la Repubblica e quello del 1993, che la alterava fondamentalmente si era definitivamente concluso²¹.

Prima che il sipario si chiudesse sulla repubblica dei partiti, questa presentò un ultimo tentativo di riforma, attraverso l'istituzione nel 1993 di una nuova Commissione Bicamerale, detta De Mita-Iotti, dai nomi dei suoi due presidenti; questa nacque sotto la spinta crescente del sentimento anti-partitico espresso dai referendum e con gli auspici del Presidente Scalfaro. La nuova Bicamerale era composta da sessanta membri, trenta deputati e trenta senatori, e aveva il compito specifico di esaminare le proposte di revisione costituzionale e di modifica della legge elettorale. La Commissione ricevette formale istituzione e poteri con la legge costituzionale del 6 agosto 1993, che prevedeva una deroga al dettato dell'articolo 38, specificando che i progetti di riforma avrebbero dovuto sottostare ad un referendum confermativo senza quorum entro i tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta. I lavori in commissione procedettero, non senza ostacoli, il più rilevante dei quali furono le dimissioni di Ciriaco de Mita dalla presidenza e la sua sostituzione con Nilde Iotti, fino a produrre nel gennaio del nuovo anno una relazione, non complessiva ma comunque corposa, su una proposta di cambiamento della II parte della

¹⁹ Legge 276 del 4/8/1993 "Norme per l'elezione del Senato della Repubblica"
www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/25%20-%20elezioni/L.%20276%20-%201993/L276-93.pdf

²⁰ Legge 277 del 4/8/1993 "Norme per l'elezione della Camera dei Deputati"
www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/25%20-%20elezioni/L.%20277%20-%201993/L277-93.pdf

²¹ Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 125-129

Carta. La proposta modificava il rapporto stato-regioni, aumentando l'autonomia e le aree di competenza delle regioni; introduceva una sostanziale modifica, di ispirazione tedesca al funzionamento del governo, con l'elezione del premier da parte del parlamento, la nomina e revoca dei ministri da parte dello stesso premier e l'obbligatorietà del voto di sfiducia costruttivo, ovvero sia collegato ad un candidato alternativo che avesse la maggioranza in Parlamento; vari atti miranti ad armonizzare le procedure di decretazione d'urgenza, le norme sui bilanci ed i provvedimenti del governo; la riduzione della durata delle legislature a quattro anni; nonostante gli approfondimenti ripetuti, non erano stati trovati accordi ne sulle riforme del bicameralismo paritario, ne sugli organi di garanzia e la magistratura. Questa proposta, per la scadenza anticipata della legislatura fu però consegnata direttamente agli archivi parlamentari, lasciando quindi solo una amara delusione a chi avesse sperato fino all'ultimo nella capacità di auto-riforma del sistema^{22 23}.

Le elezioni del 1994 segnarono la fine della repubblica dei partiti costruita sul proporzionale, senza che essa fosse riuscita ad approvare le grandi riforme che le erano state richieste per più di un decennio. L'unica grande innovazione fu la legge elettorale che condizionò la successiva fase politica dell'Italia, alla quale parteciparono molti dei comprimari del vecchio sistema partitico. Con l'eccezione del PDS, della Lega, del MSI del Partito Radicale, i vecchi partiti ed i loro leader principali furono messi definitivamente alla porta, sia per volontà propria, sia per volontà delle urne che per volontà giudiziaria²⁴.

²² Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 122-124

²³ Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997 pp. 494-497

²⁴ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 199-203

CAPITOLO SECONDO

LA SECONDA REPUBBLICA

2.1 Un nuovo scenario

Le elezioni politiche del 1994 segnarono la fine definitiva della repubblica dei partiti, o come veniva giornalmisticamente definita, la “Prima repubblica”. Il soprannome è ovviamente ingiustificato, visto che l’unico significativo cambiamento intercorso tra le elezioni del 1992 e quelle del 1994 non era stato di natura costituzionale ma tecnica; il maggioritario introdotto dal Mattarellum era l’unico lascito del vecchio sistema. La grande novità risiedeva negli attori politici presenti all’alba della “Seconda repubblica”. Tangentopoli e le inchieste sulla criminalità organizzata avevano decapitato i vertici del Pentapartito; con l’eccezione di Giovanni Spadolini, tutti i vecchi leader si trovarono alle prese con la giustizia con vari esiti, il più eclatante dei quali fu la fuga di Craxi in Tunisia. Le restanti forze partitiche si prepararono ad adeguarsi al nuovo clima.

A sinistra, il PCI era definitivamente scomparso, lasciando due formazioni a contendere la sua eredità; il Partito dei Democratici di Sinistra, guidato da Achille Occhetto, che comprendeva la stragrande maggioranza dei comunisti che avevano accettato la svolta della Bolognina nel 1989; e Rifondazione Comunista, una formazione minore numericamente ma ben radicata sul territorio, che si proponeva come continuatrice dei valori comunisti, rinnegando la svolta pidiessina verso la socialdemocrazia. Entrambi questi partiti condividevano l'aspirazione a poter finalmente partecipare al governo del paese e, all'apparenza, non avevano avversari in grado di contrastarli. Infatti il PSI si stava sfaldando e avrebbe dato nel corso degli anni vita ad un'innumerabile quantità di formazioni minori che si sarebbero aggregate, divise e fuse a seconda dell'occasione politica. La DC era stata annientata da Tangentopoli ed il suo uomo più apprezzato, Segni, aveva abbandonato il partito per formare un proprio movimento, il Patto di Segni; nel gennaio del 1994 anche il nome Democrazia Cristiana fu abbandonato dal segretario Martinazzoli in favore di Partito Popolare Italiano, in memoria del movimento di Don Sturzo del 1919. La Lega, invece, rimaneva un partito fortemente radicato sul territorio e saldamente controllato da Umberto Bossi ma era per sua natura un movimento locale e confinato elettoralmente al Nord Italia, incapace di offrire una sfida ai partiti nazionali. Infine il MSI, da sempre tenuto in disparte dagli altri partiti, cominciò nel gennaio del 1994 un procedimento lungo quasi un anno che avrebbe visto il partito rinascere come Alleanza Nazionale, con posizioni reazionarie e conservatrici, ma sempre più lontane dal neofascismo; questa linea era dettata dal segretario Gianfranco Fini, il quale, succeduto a Giorgio Almirante nel 1987, intendeva creare un polo d'attrazione per tutti i conservatori che non avrebbero mai votato a sinistra. Con l'aggiunta di qualche partito numericamente insignificante queste erano le forze che apprestavano a sfidarsi alle successive elezioni politiche in vista delle quali, analisti e osservatori, non avevano mancato di formulare previsioni su una scontata vittoria della sinistra²⁵.

La situazione cambiò con la discesa in campo di Silvio Berlusconi, imprenditore milanese, proprietario dell'impero mediatico Fininvest, ed uno degli uomini più ricchi del paese. Berlusconi, già amico e protetto di Bettino Craxi, aveva cominciato ad avvicinarsi alla politica attiva nel corso del 1993, con la speranza di creare un nuovo centro, guidato da

²⁵ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 204-216

Segni ed opposto al PDS; quando la trattativa con i centristi naufragò cominciò a maturare l'idea di una personale discesa in campo. Il primo passo fu di supportare l'elezione di Gianfranco Fini a sindaco di Roma nel novembre del 1993; il missino perse il ballottaggio ma il segnale prodotto dallo sdoganamento berlusconiano fu enorme. Per la prima volta il Movimento aveva un sostegno autorevole come quello del Cavaliere. Poi, nel gennaio del 1994, a tre mesi dalle elezioni nacque ufficialmente Forza Italia, il partito politico di Berlusconi che si proponeva come una grande forza moderata e liberale; le fondamenta di FI erano i cosiddetti Club di Forza Italia, associazioni libere di volontari che sostenevano Berlusconi e che avevano già raggiunto il milione di adesioni. Quella berlusconiana era una modalità completamente diversa di fare politica, basata sulla comunicazione attraverso la televisione e sulla creazione di un messaggio semplice ma efficace da veicolare agli elettori: promesse di un milione di nuovi posti di lavoro e di una riduzione delle tasse dal 50% al 30% erano programmi molto vaghi ma certamente accattivanti. Altrettanto innovativo fu il Cavaliere nel creare un sistema di alleanze apparentemente inconciliabili. Nel giro di un mese dalla nascita di FI furono create due coalizioni, una al nord con la Lega ed una al Sud con il MSI, partiti rimasti indenni dallo scandalo della corruzione di Tangentopoli ma in posizione antitetica l'uno con l'altro. Nonostante le apparenti contraddizioni, alle elezioni del 25 marzo lo schieramento di destra prevalse sia contro la sinistra di PDS-RC che contro lo schieramento centrista che univa il Patto di Segni ai Popolari²⁶.

Il governo Berlusconi non solo iniziava la propria vita dopo una vittoria inaspettata ma appariva destinato a durare: alle elezioni europee tenute due mesi dopo le politiche la sinistra venne nuovamente sconfitta e il segretario del PDS, Achille Occhetto, si dimise lasciando la strada aperta a Massimo D'Alema. Berlusconi apparve essere il *dominus* della scena politica e già si levavano le grida nella sinistra contro una nuova dittatura supportata dai fascisti del Movimento Sociale e dai piduisti di Forza Italia. Si trattava di timori infondati: quell'esperienza di governo terminò bruscamente a dicembre del 1994 quando Bossi decise di far uscire la Lega dalla maggioranza. Questa decisione fu il frutto di un lungo periodo di raffreddamento dei rapporti tra il Cavaliere ed il *Senatùr*, causato dalla sensazione di Bossi che molti dei vituperati appartenenti alla partitocrazia sarebbero

²⁶ Colarizi S., Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della seconda repubblica*, Laterza, Roma, 2012 pp. 39-47

rientrati sulla scena politica militando in Forza Italia e che la Lega avrebbe visto i suoi voti erosi al nord dal Cavaliere; già alle europee il successo di FI era stato basato soprattutto su una erosione del consenso leghista, calato bruscamente rispetto alle politiche del 1992. Infine un avviso di garanzia recapitato a Berlusconi in autunno rese difficile la coabitazione a chi come Bossi si era sempre schierato veementemente contro il malaffare. Il governo cadde, quindi, nel dicembre del 1994 ma invece di nuove elezioni, come chiedeva Berlusconi, il Presidente Scalfaro incaricò il ministro del Tesoro uscente Lamberto Dini di formare un nuovo governo; il Governo Dini avrà i voti del centro, della sinistra e della Lega, ma sarà soggetto ad una continua instabilità, portando alla sua definitiva caduta nel 1996 e ad elezioni anticipate²⁷.

Nonostante la sua breve durata il governo Berlusconi aveva dato un nuovo impulso alla possibilità di una riforma istituzionale. Un decreto del premier nel luglio istituiva un Comitato di studio per le riforme elettorali, istituzionali e costituzionali. Il Comitato, presieduto dal leghista Speroni, sarebbe stato composto da quindici professori e avrebbe avuto l'incarico di definire un impianto federale per il paese, introducendo sussidiarietà, autonomie, ridefinizione delle circoscrizioni regionali e l'enunciazione specifica delle competenze dello Stato, trasferendo le rimanenti alle Regioni. A ciò si aggiunse un progetto di bicameralismo differenziato, il rafforzamento dei ruoli normativi del governo, l'istituzionalizzazione dell'opposizione, la creazione dell'istituto del referendum propositivo e nuove competenze della Corte Costituzionale. Per quanto riguardava la forma di governo il Comitato non si pronunciò tra premierato alla tedesca o semipresidenzialismo alla francese, ma confermò che queste erano le due possibili strade da percorrere per via parlamentare. La relazione finale fu presentata il 21 dicembre del 1994, con il governo ormai dimissionario e il tentativo di Speroni di trasformarla in un disegno di legge costituzionale si concluse in un nulla di fatto. In ogni caso il tema delle riforme rimaneva al centro dell'agenda politica e andava incanalandosi su due principali percorsi: il cambio della forma di governo e la ridefinizione delle competenze dello Stato a favore delle Regioni.

²⁷ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 216-217

Il dibattito rimase acceso durante la permanenza in carica di Dini a Palazzo Chigi e alla fine della sua esperienza di governo. Nel gennaio del 1996 il Presidente Scalfaro tentò di far confluire i poli opposti dello schieramento politico su un governo di larghe intese, presieduto da Antonio Maccanico, che avrebbe dovuto proporre una riforma maggioritaria della Carta ispirata al semipresidenzialismo, in modo da conciliare l'assetto maggioritario e bipolare del Parlamento prodotto dal Mattarellum con un esecutivo forte. Il tentativo naufragò perché la sinistra preferì andare al voto, sicura della vittoria contro un centrodestra che correva separato, con Berlusconi e Fini in guerra aperta contro Bossi²⁸.

2.2 La stagione del Centro-sinistra

La sconfitta alle politiche e alle europee del 1994 era stata interiorizzata dalla sinistra e per la nuova tornata elettorale, indetta per il 21 aprile 1996, l'alleanza dei progressisti aveva ceduto il posto ad una nuova coalizione. I diversi partiti in cui era diviso il centro-sinistra si aggregarono intorno alla figura di Romano Prodi, già presidente dell'IRI, cattolico praticante e figura moderata rispetto ad altri leader dal passato comunista come il segretario del PDS Massimo D'Alema. Prodi battezzò la coalizione "Ulivo", evocando un'immagine di solidità e stabilità e riuscendo a raccogliere il sostegno del PDS, del PPI, dei Verdi e del premier uscente Lamberto Dini; allo stesso tempo venne respinta l'alleanza con Rifondazione Comunista, preferendo stringere un accordo di desistenza nei collegi uninominali. Con l'Ulivo, Prodi intendeva replicare il modello vincente dei due poli berlusconiani del 1994 e si presentava come capace di attrarre sia i voti di sinistra che quelli cattolici e laici moderati. Questa scelta avrebbe implicato lo stesso rischio che aveva destabilizzato la coalizione guidata da Berlusconi poco tempo prima. La collaborazione, e l'alleanza, tra forze culturalmente e politicamente diverse, avrebbe potuto potenzialmente pregiudicare la formazione e la tenuta di un futuro governo. La vittoria dell'Ulivo alle politiche non garantì a Prodi una agevole maggioranza, in quanto i voti di Rifondazione divennero indispensabili alla Camera, ma fu agevolata dalla persistente rottura tra la Lega ed il Polo berlusconiano. Il Governo Prodi si trovò a dover affrontare le grandi sfide

²⁸ Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 146-148

comportate dall'entrata in vigore dei Trattati di Maastricht, firmati nel 1992, e della possibile adesione alla Moneta Comune Europea; molti paesi del nord Europa erano contrari ad una adesione italiana all'Eurozona se la situazione disastrosa delle finanze pubbliche fosse perdurata. Prodi fu costretto, quindi, ad affrontare questi problemi potendo contare solo su una maggioranza litigiosa e divisa²⁹.

Alle divisioni politiche nella maggioranza di governo si aggiunsero le aspirazioni delle sue componenti di sinistra di esercitare, e vedersi riconosciuta, una influenza proporzionata ai numeri in Parlamento; il PDS aprì il 1998 con una assise, definita "stati generali" della sinistra, con l'obiettivo di formulare un programma adeguato alla prima forza politica del paese. Sebbene l'iniziativa rimase di scarsa influenza pratica, salvo che per il cambio di nome in Democratici di Sinistra, aumentò il livello di tensione nella maggioranza. La sensazione di crisi imminente per il governo Prodi si concretizzò nell'ottobre del 1998, quando l'uscita di Rifondazione Comunista dalla maggioranza fece venire meno i numeri per un voto di fiducia alla Camera; il Presidente Scalfaro sostituì il Professore con Massimo D'Alema che divenne il primo ex-comunista a sedere a Palazzo Chigi. Il governo di D'Alema fu breve e contrassegnato, sul fronte interno, dai problemi ereditati da Prodi nel gestire la maggioranza parlamentare e, sul fronte esterno, dal precipitare della situazione nell'area balcanica, culminata con l'intervento armato della NATO in Kosovo. Dopo la sconfitta dei DS alle elezioni amministrative del 2000 D'Alema cedette la poltrona di premier a Giuliano Amato, il quale rimase in carica per un anno appena in un contesto resa convulso da un clima di campagna elettorale apparentemente infinita³⁰.

Nonostante la confusione e l'agitazione perduranti, nella XIII legislatura furono conseguiti due grandi risultati in tema di riforme istituzionali: nel 1997 nacque la terza Commissione Bicamerale per le riforme e, nel 2000, iniziò il procedimento di revisione del Titolo V della Carta in chiave federalista.

La terza Bicamerale nacque dall'iniziativa del Parlamento che, a partire dal mese di luglio, iniziò un dibattito solenne sulle opportunità di dare vita ad una nuova Commissione.

²⁹ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 225-229

³⁰ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 229-231

Il desiderio delle Camere fu assecondato dalla felice convergenza di interessi tra Massimo D'Alema e Silvio Berlusconi, leader dei due maggiori partiti italiani e rappresentanti, rispettivamente, della maggioranza parlamentare e dell'opposizione.. La motivazione di D'Alema nel promuovere la Bicamerale e nell'includervi FI risiedeva nella speranza di dare stabilità alla Seconda Repubblica e di garantire la legittimità di tutte le forze politiche, inclusi i post-comunisti che continuavano ad essere guardati con sospetto da molte fasce dell'elettorato. Berlusconi d'altro canto partecipava con molte riserve, spinto dalla necessità di ricomporre lo schieramento di centro-destra e speranzoso di ottenere garanzie politiche contro quello che percepiva come un assalto delle procure ai suoi danni: a partire dal primo avviso di garanzia nell'autunno del 1994, mentre era ancora premier, si erano susseguiti infatti numerosi procedimenti giudiziari contro il Cavaliere, le sue aziende ed i suoi associati. Se l'accordo D'Alema-Berlusconi era vissuto con cautela dai protagonisti, da più parti dello schieramento si alzavano critiche durissime. In primo luogo da Prodi, esasperato dall'attivismo del segretario pdiessino che minava la già fragile leadership del Professore nell'Ulivo, ma anche da Rifondazione Comunista, da sempre contraria a riformare la forma di governo e da Bossi che etichettava l'intera operazione come l'ennesimo imbroglio dei palazzi romani ai danni del nord. Di fatto i lavori della Bicamerale portarono a rinnovate tensioni in Parlamento, costretto ad operare in presenza di due maggioranze; da una parte il centro-sinistra che supportava Prodi, dall'altra l'asse PDS-FI in seno alla Commissione. I malumori parlamentari si traducevano in una crescente difficoltà per il Governo di operare in maniera efficiente come dimostrato dalla crisi dell'ottobre 1997, quando il premier si dimise dopo che RC minacciò di non votare la Finanziaria; le dimissioni di Prodi furono ritirate dopo una mediazione con i dissidenti e il Governo conservò la fiducia del Parlamento, anche se appariva ancora più incerta di prima. Molti in Parlamento parlavano di una manovra orchestrata da D'Alema per sottrarre al Professore la leadership dell'Ulivo e per insediarsi al suo posto a Palazzo Chigi. La fondatezza di queste voci apparve dimostrata durante il voto sulla Finanziaria del 1998, quando di nuovo vennero a mancare i voti di RC; Prodi rassegnò le sue dimissioni nelle mani del Presidente Scalfaro il quale affidò al segretario pdiessino l'incarico di formare il nuovo governo, il primo della storia repubblicana ad essere guidato da un ex comunista³¹.

³¹ Colarizi S., Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della seconda repubblica*, Laterza, Roma, 2012 pp. 95-97

In questo clima gravido di tensione e sospetto reciproco la Commissione iniziò i suoi lavori nel febbraio 1997. Il suo ordinamento, i suoi poteri, composizione e aree di competenza erano state decise dalla legge costituzionale del 24 gennaio 1997: la Commissione avrebbe avuto competenza ad operare in sede referente in materia di riforma dello Stato, del governo, del bicameralismo e del sistema di garanzie; in deroga all'art. 138 i progetti prodotti da essa sarebbero stati adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non inferiore di tre mesi l'una dall'altra; l'approvazione sarebbe stata articolo per articolo senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso di articoli di tutti progetti; in seconda delibera per il voto finale sarebbe stata richiesta la maggioranza assoluta dei componenti delle Aule ed i progetti sarebbero poi stati sottoposti obbligatoriamente a referendum confermativo; la Bicamerale sarebbe stata composta da 35 deputati e 35 senatori più il presidente Massimo D'Alema. Dopo un lungo lavoro di compromesso nella maggioranza allargata, a novembre venne prodotta una proposta di modifica della seconda parte della Carta, con annessa una relazione di minoranza di RC, ma ormai il clima politico nel centro-sinistra era già compromesso. Dopo un primo esame, le Camere nel giugno del 1998 proposero di rinviare la discussione *sine die*, condannando la Bicamerale a porre fine alle sue attività.

I tre punti fondamentali della riforma proposta dalla maggioranza erano: un incremento dei poteri del Presidente della Repubblica, eletto a suffragio universale ma privo dei poteri di un sistema presidenziale o semi-presidenziale propri; la trasformazione del Consiglio dei Ministri da organo collegiale in gabinetto del Primo Ministro; l'inversione dell'attribuzione delle competenze legislative, con il trasferimento alle Regioni di quelle non specificatamente attribuite allo Stato. Le vicende che segnarono la fine del Governo Prodi, l'ascesa di D'Alema a palazzo Chigi, ed il ricompattamento dello schieramento di centrodestra da parte di Berlusconi condannarono anche le riforme condivise ad essere per l'ennesima volta archiviate. Così come la Prima Repubblica era stata incapace di auto-riformarsi, anche la neonata Seconda Repubblica pareva condannata all'immobilismo. A sfatare questa impressione in parte pensarono diverse riforme iniziate nel decennio successivo, che hanno mostrato invece come la volontà delle coalizioni politiche possa produrre, sia pure dopo un processo laborioso e delicato, innovazioni anche importanti nel campo delle riforme.

Finita l'era delle riforme condivise, che non videro mai la luce, iniziò un periodo di riforme "partigiane", approvate da maggioranze parlamentari equivalenti alle maggioranze di governo: la già citata riforma del Titolo V operata dal centro-sinistra nel 2000, la riforma costituzionale del centro-destra del 2005 e la riforma elettorale, sempre operata dal centro-destra, del 2006³².

La riforma del Titolo V nacque dalle esperienze avute con la Bicamerale D'Alema nel 1998; nonostante si fosse risolta in un sostanziale fallimento era stato evidenziato lo spirito riformatore di molti partiti nei confronti di una riforma federale dello Stato. Lo stesso D'Alema ripropose al Parlamento un nuovo progetto di legge costituzionale neanche un anno dopo la fine della Commissione; il premier la inoltrò alle Camere nel marzo del 1999. La proposta D'Alema era frutto delle intenzioni espresse da tutte le forze politiche sul tema nel corso della legislatura e fu avviata all'esame delle Commissioni Affari Costituzionali assieme ad una ventina di iniziative di origine parlamentare in merito. Nel corso dei due anni seguenti la legge costituzionale seguì il normale iter previsto dall'art. 138 Cost. di due letture in ciascuna Camera e fu oggetto di una dura opposizione da parte del centro-destra per via della sua presunta incapacità di veicolare con chiarezza il concetto di sussidiarietà, ovvero la responsabilità delle istituzioni ad intervenire in soccorso del cittadino in maniera proporzionale alle necessità. Queste contrapposizioni produssero una insanabile scissione tra maggioranza di governo, favorevole alla legge, ed opposizione, fermamente contraria: andava defilandosi la possibilità di una riforma approvata a maggioranza semplice e quindi, come si è visto prima, considerata partigiana. Il centrosinistra approvò la legge il 12 marzo del 2001, con le elezioni politiche alle porte e il giorno successivo partirono due richieste di referendum confermativo, una della maggioranza e una dell'opposizione. Il 22 di marzo, per la prima volta nella storia fu approvato un referendum confermativo di una legge costituzionale. La consultazione, svoltasi il 7 ottobre dello stesso anno, vide una scarsa affluenza alle urne, appena il 34,4% degli aventi diritto paragonato all'81,4% delle politiche di cinque mesi prima; la bassa affluenza in ogni caso non pregiudicava il risultato poiché non erano previsti quorum e

³² Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008 pp. 148-149

avevano votato per l'approvazione il 64,2%. La legge costituzionale entrò definitivamente in vigore il 18 ottobre³³.

Gli articoli della Carta modificati furono quindici, di cui due, 123 e 132 furono emendati, sette, 114, 116, 117, 118, 119, 120 e 127, furono interamente sostituiti, cinque, 115, 124, 128, 129, 130 furono cancellati perché resi superflui dalle modifiche introdotte e uno, il 125 fu parzialmente ridotto; gli articoli modificati produssero le seguenti innovazioni. Articolo 114, in cui Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane e Stato furono omologati come componenti paritarie della Repubblica, dotati ciascuno di statuti ed ordinamenti propri e conformi alla Costituzione; alla città di Roma venne conferito il rango di Capitale, con ordinamento disciplinato da legge dello Stato. L'articolo 116 introdusse la doppia denominazione per la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino Alto Adige/Südtirol, un formalismo teso a sottolineare la compatibilità del nuovo assetto federale con i regimi speciali delle minoranze linguistiche; allo stesso tempo venne introdotta la possibilità per tutte le Regioni di dotarsi, con legge approvata dalle Camere, di autonomie particolari nel campo delle materie a legislazione concorrente con lo Stato. La ripartizione delle competenze fu oggetto dell'articolo 117, che introdusse due novità fondamentali: il riconoscimento di una attività internazionale delle Regioni, nell'ambito della Unione Europea e l'attribuzione di ogni materia non espressamente di competenza statale al legislatore regionale; di fatto veniva capovolto il modello gerarchico e centralizzato in vigore fino ad allora. L'articolo 118 trasferì la competenza amministrativa dalle Regioni ai Comuni e Città Metropolitane; veniva ribadito il principio di sussidiarietà dell'intervento delle istituzioni in aiuto del cittadino. L'articolo 119 conferì autonomia finanziaria di entrata e di spesa per Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, permettendo loro di istituire e riscuotere tributi ed entrate propri; per ovviare alle differenze economiche nel Paese prevede l'istituzione di un fondo perequativo per la redistribuzione a favore dei territori meno avvantaggiati; garantì la possibilità di indebitamento per finanziare le spese d'investimento, stipulando che tali debiti non sarebbero stati garantiti dallo Stato. Una limitazione alle autonomie finora elencate fu garantita nell'articolo 120, che impediva l'imposizione di dazi e la creazione di frontiere

³³ Schede di lettura: La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3

www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/approfondimenti/dossier/XIV/Dossier%20n.%2070.pdf

interne; stipulava inoltre il diritto del Governo ad intervenire negli affari locali in caso di mancata attuazione di impegni internazionali, o in caso di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica. All'articolo 123, concernente lo statuto delle Regioni, fu aggiunto un comma per garantire la creazione di un Consiglio delle autonomie locali a mediatore tra la Regione e gli enti locali. La possibilità dello Stato di ricorrere alla Consulta per verificare le leggi regionali fu sancita dall'articolo 127, che la limitava a sessanta giorni dalla pubblicazione. L'articolo 132 rafforzava il meccanismo di migrazione di Comuni e Province da una Regione all'altra introducendo una consultazione obbligatoria a tutti i livelli di amministrazione coinvolti.³⁴

2.3 La stagione del Centro-destra

Il quinquennio di governo del centro-sinistra si concluse con le elezioni politiche del 13 maggio 2001 e la vittoria del centro-destra guidato da Berlusconi. Nonostante questa vittoria fosse stata prevista fin dalla crisi del Governo D'Alema l'anno precedente, non fu così scontata come alcuni analisti avevano immaginato; infatti le due coalizioni risultavano staccate da un mero 1,7% di voti. La scarsa differenza di voti sembrò un segno che l'Italia fosse avviata ad un sostanziale bipolarismo tra coalizioni eterogenee ma fondamentalmente diverse tra di loro, guidate da leader predefiniti e munite di un programma di governo. Rispetto alle elezioni del 1996, infatti, entrambi gli schieramenti presentavano novità sostanziali; in primo luogo il centro-destra era nuovamente completato dalla presenza Lega: Bossi, infatti, dopo l'esperienza deludente dell'accordo con D'Alema sul federalismo nella Bicamerale, divenne sempre più convinto che il tanto vituperato Cavaliere fosse il migliore partner politico nel nord Italia; la rinnovata coalizione, denominata Casa delle Libertà, comprendeva AN, ancora una volta partner indispensabile per espugnare il sud Italia, e i centristi di Casini, Follini e Buttiglione, raggruppati nell'UDC; la CdL, oltre al sostegno locale garantito da AN e Lega, poteva contare sul supporto esplicito di Confindustria e le simpatie di gran parte del clero. Anche il centro-sinistra arrivò alle elezioni con diverse questioni problematiche: innanzitutto l'Ulivo risultava privo del suo fondatore: Romano Prodi, infatti dal settembre del 1999, era stato

³⁴ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01003lc.htm>

nominato Presidente della Commissione Europea per il quinquennio 1999-2004. La mancanza di una leadership condivisa, e il timore di ripetere l'errore del 1994 quando Occhetto era stato surclassato da Berlusconi, spinsero i partiti della sinistra a trovare una candidatura forte e gradita a tutti. La scelta ricadde su Francesco Rutelli, ex Verde, ministro nel Governo Ciampi e sindaco di Roma dal 1993; Rutelli sembrava il candidato ideale per contrastare il Cavaliere, in quanto sindaco popolare, telegenico e lontano dalle segreterie di partito. Nonostante la sconfitta, infatti, Rutelli riuscì a far recuperare consensi rispetto alle amministrative del 2000 e portò in dote al centro-sinistra una certa coesione imperniata sul comune sentimento anti-berlusconiano. La CdL, nonostante la quasi parità di voti ricevuti godeva comunque di una vastissima maggioranza sia alla Camera che al Senato, di 100 e 50 seggi rispettivamente, e poteva dar vita al secondo Governo Berlusconi. I fatti di politica internazionale, dominati dagli attentati dell'11 settembre e la reazione americana, dettarono molto del dibattito nazionale e le cinque promesse fatte da Berlusconi in campagna elettorale, osteggiate dall'opposizione, ricevettero un supporto ambivalente dalla maggioranza.

Le cinque proposte, presentate agli elettori come un “contratto con gli italiani” riguardavano: la semplificazione del fisco in tre aliquote; incremento della lotta alla criminalità, sia organizzata che comune; innalzamento delle pensioni minime; dimezzamento della disoccupazione; dare il via alle cosiddette “Grandi Opere”. Se queste riforme non si materializzarono, lo stesso non si poté dire delle due grandi iniziative promosse dal centro-destra, approvate entrambe a maggioranza semplice, senza includere cioè l'opposizione; si riconfermò lo schema inaugurato dal centro-sinistra con la riforma del titolo V. Le due riforme furono entrambe di natura istituzionale, ma dettate da diverse esigenze. la prima, la riforma costituzionale del 2004, mirava a cambiare radicalmente lo Stato; la seconda, la modifica della legge elettorale nel 2005, invece, era dettata da due fattori: una crescita di richieste di abbandono del maggioritario, unito al desiderio inconfessabile di confezionare una legge elettorale capace di garantire il successo nelle elezioni politiche del 2006, dove si sarebbe ripetuto lo scontro del 1996 tra Berlusconi e Prodi³⁵.

³⁵ Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998 pp. 239-270

La riforma costituzionale 2004 nacque ancor prima dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V; già nell'estate del 2001 i ministri del governo Berlusconi Bossi e Tremonti cominciarono a far circolare informalmente una ipotesi di riforma da attuarsi nel corso della legislatura. Essa si basava su un trasferimento ancora maggiore di competenze legislative alle Regioni, prendendo a modello la *devolution* attuata dal governo britannico nei confronti della Scozia. Nonostante questa proposta destasse preoccupazioni per la sua portata e fosse osteggiata dagli altri alleati di governo, l'esecutivo presentò in entrambi i rami del parlamento una legge costituzionale che formalizzava la bozza Bossi-Tremonti. Dopo un passaggio in prima lettura sia alla Camera che al Senato, il progetto fu abbandonato nel gennaio del 2003 per via della forte avversione che generava non solo nella compagine governativa e nelle opposizioni, ma anche presso la cittadinanza; si temeva un eccessivo sbilanciamento dei poteri a favore delle Regioni ed il premier, sempre sensibile ai sondaggi e all'opinione pubblica si schierò contro la legge costituzionale decretandone l'archiviazione. Il processo riformatore subì un arresto di pochi mesi prima di riprendere; la *devolution* leghista venne accettata dalla maggioranza quando si propose di accompagnarvi una riforma complessiva dello Stato; oltre alle Regioni sarebbero stati modificati il Governo, il Parlamento e la Corte Costituzionale. La nuova proposta iniziò l'iter parlamentare al Senato il 19 settembre 2003, concludendolo dopo molte modifiche il 16 novembre 2005 alla Camera in seconda lettura ex art. 138, senza raggiungere la maggioranza dei due terzi necessaria a scongiurare un referendum confermativo. Le opposizioni di centro-sinistra avevano trattato la riforma come un attacco alla democrazia stessa e ne avevano osteggiato tutto il cammino parlamentare; dopo l'approvazione definitiva si attivarono per richiedere il referendum, che fu confermato per il 25 giugno del 2006, due mesi e mezzo dopo le elezioni politiche che avrebbero segnato la vittoria di misura del centro-sinistra prodiano. Alle votazioni referendarie si presentò il 52,46% degli aventi diritto e il 61,29% si espresse contro la riforma, impedendone quindi l'attuazione. Nonostante il suo fallimento, la riforma del centro-destra è di particolare interesse per la sua vastità; risultò infatti la più grande e complessa riforma istituzionale mai messa in campo in Italia con lo scopo di rimediare a molti dei problemi cronici riguardanti l'assetto istituzionale. Per analizzarla nel complesso è opportuno operare una divisione nei suoi

campi d'interesse: l'Esecutivo, il Parlamento, le Regioni, e la Consulta, facendo riferimento versione definitiva approvata nel 2005 e poi cassata dal referendum.

Il Governo era stato al centro dell'attenzione di quasi tutte le riforme istituzionali nei precedenti venti anni, con l'obiettivo di rendere gli esecutivi stabili ed efficienti. La novità della riforma del 2005 fu la rinuncia sia all'elezione diretta del Presidente della Repubblica che del Presidente del Consiglio, a favore di una forma di rafforzamento del capo del governo definita come "governo del Primo Ministro" o "premierato forte". Nel dettaglio veniva ufficializzata la figura dei leader di coalizione che il Mattarellum aveva artificialmente introdotto. Il capo della coalizione vincente avrebbe avuto la designazione come premier e avrebbe ricevuto l'incarico dal Presidente della Repubblica di comporre il Governo con ministri di sua scelta; si sarebbe poi rivolto alla Camera dei Deputati, presentando il programma di legislatura; la Camera si sarebbe espressa su questo programma e non sulla compagine di governo. Questa innovativa procedura aveva diversi obiettivi. Innanzitutto di garantire la contiguità tra durata dell'Esecutivo e durata della Camera; infatti in caso di sfiducia, dimissioni, morte o impedimento permanente del Premier, il Presidente della Repubblica aveva l'obbligo di sciogliere la Camera, secondo il principio ben riassunto dalla locuzione *simul stabunt, simul cadent*. Questa rigidità tesa a garantire la leadership di un singolo per l'intera legislatura era temperata dall'introduzione del meccanismo di fiducia costruttiva; infatti, se entro i venti giorni dalle dimissioni, morte o impedimento permanente del Premier la Camera approvava una mozione indicando un nuovo capo del Governo, lo scioglimento automatico non interveniva; parimenti, in caso di voto di sfiducia si evitava lo scioglimento se la mozione contenesse già la proposta di un nuovo capo dell'esecutivo. Un ulteriore obiettivo era di impedire il trasformismo politico; infatti le mozioni che avrebbero rimpiazzato il presidente del Consiglio originale avrebbero dovuto avere la maggioranza assoluta alla Camera, potendo contare esclusivamente sul voto dei deputati che componevano la maggioranza iniziale; in questo modo si incatenava la maggioranza al governo per l'intera legislatura a meno che essa non superasse la maggioranza dei voti alla Camera e potesse fare a meno di qualche voto per eseguire un cambio di Governo. Infine il capo del governo poteva, sotto la sua esclusiva responsabilità, domandare al Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera. Per completare l'analisi del Governo bisogna vedere i poteri che esso guadagnava nei confronti del

Parlamento. Oltre al notevole ricatto esercitabile dal Premier grazie al potere di scioglimento, il Governo poteva godere di un corsia preferenziale per le sue iniziative di legge, dando loro la priorità del dibattito parlamentare; la possibilità di chiedere una votazione di un testo di legge senza possibilità di emendamenti; il potere di porre la questione di fiducia. Per completare il quadro dell'esecutivo, la Presidenza della Repubblica vedeva delle modifiche; mentre la modalità d'elezione rimaneva immutata, con un leggero aumento dei rappresentanti regionali in accordo con il principio di *devolution*; il Presidente vedeva molto del suo potere, sia formale che reale, eroso dal nuovo Premier; guadagnava però tre nuovi compiti: il diritto di nominare il Vice-Presidente del CSM, la nomina dei Presidenti delle Autorità amministrative indipendenti e il potere di autorizzare il Governo a dichiarare essenziale un disegno di legge al Senato. Nel complesso il modello voleva ricalcare gli esempi di Spagna e Germania, con un premierato forte, un sostanziale bipolarismo e un Capo di Stato puramente rappresentativo; la differenza principale stava nell'applicazione rigida del principio *simul stabunt, simul cadent*, che avrebbe consegnato nelle mani del Premier le chiavi della legislatura; questo, unito agli altri poteri conferiti specificatamente al Premier e non al governo potevano far pensare ad uno scarso bilanciamento dei poteri degli organi dello Stato.

Il rinnovamento del Parlamento sarebbe passato per la fine del Bicameralismo paritario. Per quanto riguardava il Senato esso sarebbe divenuto Senato Federale della Repubblica, avrebbe visto i suoi membri ridursi a 252 e la loro elezione sarebbe stata in occasione del rinnovo dei Consigli Regionali, configurando una camera a maggioranze fluide. Inoltre ogni Regione avrebbe potuto inviare due rappresentanti senza diritto di voto per seguire i lavori di Palazzo Madama. Se il meccanismo delle elezioni differite nel tempo impediva lo scioglimento del Senato, in maniera simile al *Bundesrat* tedesco, esso perdeva sia la possibilità di concedere la fiducia all'esecutivo che di ritirarla. Per gli altri processi legislativi era prevista una legislatura concorrente per le leggi costituzionali e per regolare le autonomie locali; una legislatura dominata dalla Camera per gli ambiti in cui lo Stato aveva competenza esclusiva e una legislatura dominata dal Senato per gli ambiti in cui le Regioni avevano competenza esclusiva. A questo terzo tipo si collegava il succitato potere del Presidente della Repubblica di dichiarare una legge fondamentale per il Governo: in questo caso la Camera avrebbe potuto esercitare la decisione finale, in modo da

salvaguardare il Governo da una maggioranza ostile nel Senato. Le modifiche apportate alla Camera, oltre a quelle già menzionate sul rapporto con il Premier e con il Senato, erano minori: una riduzione dei deputati a 518 e la trasformazione dei Senatori a Vita in Deputati a Vita.

Per quanto concerneva le competenze regionali, esse si accrescevano di competenze esclusive in ambito di organizzazione scolastica, polizia amministrativa regionale e locale, assistenza e organizzazione sanitaria; allo stesso tempo le norme generali sulla tutela della salute tornavano di competenza esclusiva dello Stato. Inoltre molte competenze che la riforma del 2001 aveva assegnato come concorrenti vennero riconsegnate all'ambito esclusivo dello Stato: ad esempio la politica monetaria, le grandi vie di trasporto strategiche, le telecomunicazioni e le reti energetiche. La preminenza del governo pesava su questa *devolution*, in quanto era prevista una procedura per controllare le leggi regionali. Nel caso in cui una norma, per motivi squisitamente politici e non formali, fosse ritenuta in contrasto con l'interesse nazionale dalla Repubblica, il Governo poteva invitare il governo regionale a modificarla, entro quindici giorni dalla sua promulgazione; qualora la Regione non desse seguito alla richiesta, il Governo aveva altri quindici giorni per sottoporre la questione al Parlamento in seduta comune, il quale avrebbe potuto dare vita ad uno speciale decreto d'annullamento, promulgato dal Presidente come per le leggi ordinarie.

L'ultima novità introdotta riguardava la Corte Costituzionale. Sebbene il numero di membri della Consulta rimanesse di quindici, la loro designazione cambiava; infatti il Presidente della Repubblica ne avrebbe nominati quattro e non più cinque, la magistratura altri quattro e non cinque, mentre il Parlamento avrebbe nominato i rimanenti sette togati: tre la Camera e quattro il Senato. Si mirava ad aumentare il peso delle nomine politiche e l'influenza delle Regioni nella a Suprema Corte³⁶.

Nonostante la sua sconfitta si consumò un paio di mesi dopo la fine del governo di centro-destra, la riforma costituzionale può essere considerata un fallimento dell'azione riformatrice del governo; l'ennesimo risultato incompiuto nel percorso delle riforme. Tuttavia, a pochi mesi dalle elezioni politiche, Berlusconi decise di modificare la legge

³⁶ Olivetti M., *Il referendum costituzionale italiano del 2006* in *Cuestiones Constitucionales*, Enero-Junio 2008, n. 18

elettorale. Come già anticipato, da più parti arrivavano richieste per un abbandono del Mattarellum in favore di un ritorno al proporzionale; particolarmente esplicite in tal senso erano le pressioni di uno degli alleati di governo del Cavaliere, il centrista Casini, allora Presidente della Camera. A molti partiti minori dello schieramento politico, infatti, l'adozione del maggioritario aveva sbarrato le porte del Parlamento, tranne che in quei collegi dove venivano stretti accordi di desistenza, dove cioè non si presentavano candidati diverse all'interno della stessa coalizione. La nuova legge elettorale fu confezionata dall'allora Ministro leghista per le Riforme Roberto Calderoli e doveva rispondere a diverse richieste provenienti da tutte le forze politiche. Innanzitutto il nuovo sistema avrebbe dovuto essere orientato in senso proporzionale, come richiesto dai centristi; doveva avere liste bloccate, decise dai segretari di partito per garantire la massima fedeltà dei parlamentari, come richiesto da Gianfranco Fini; doveva prevedere un forte premio di maggioranza, come richiesto da Berlusconi; a quest'ultima richiesta si aggiunse una precisazione del Presidente Ciampi che suggerì un premio di maggioranza regionale per il Senato. L'insieme di questi elementi produsse la nuova legge elettorale, approvata il 21 dicembre 2005 tra proteste deboli dell'opposizione, maggiormente contrariata dal metodo che dal contenuto stesso della riforma; se le opposizioni non si lamentavano molti politologi si trovarono in accordo con il Ministro Calderoli che la definì una "porcata", causando una improvvisato battesimo in Porcellum a opera di Sartori sulla falsariga del Mattarellum³⁷.

Nel concreto la legge elettorale imponeva la presentazione da parte di ogni forza politica di un programma e di un candidato leader; questo si estendeva anche alle liste collegate, che avrebbero dovuto nominare un capo di coalizione. Per quanto riguardava la Camera, essa veniva divisa in ventisei collegi plurinominali, un collegio uninominale in Valle d'Aosta e quattro collegi plurinominali per il voto degli italiani residenti all'estero. Nei collegi esteri era possibile esprimere una preferenza sulla scheda elettorale; nelle rimanenti circoscrizioni l'elettore avrebbe semplicemente sbarrato il simbolo di un partito e gli eletti sarebbero stati scelti in ordine decrescente in base a una lista bloccata stabilita dalle segreterie di partito; i voti sarebbero poi stati ripartiti tra le forze che avevano superato la soglia di sbarramento. Il Porcellum prevedeva due soglie di sbarramento, un al

³⁷ Colarizi S., Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della seconda repubblica*, Laterza, Roma, 2012 pp. 178-180

4% per i partiti non collegati e una del 10% per le coalizioni; inoltre era consentito ammettere alla ripartizione dei seggi la migliore dei perdenti, ovvero la prima delle liste di una coalizione esclusa dalla soglia di sbarramento. Per la ripartizione dei seggi veniva utilizzato il metodo Hare: il numero di voti validi diviso per il numero di seggi in palio; il risultato intero avrebbe indicato la somma di voti necessari a conquistare ciascun seggio; i resti sarebbero stati usati per assegnare i seggi rimanenti. Determinato il numero di seggi di ciascuna coalizione interveniva il premio di maggioranza: se nessuna forza o lista avesse raggiunto i 340 seggi, li avrebbe ottenuto d'ufficio.

Al Senato il metodo differiva per i seguenti punti: il numero dei senatori eletti all'estero era di 6; anche il seggio del Molise era uninominale; le soglie di sbarramento raddoppiavano all'8% per i singoli partiti e al 20% per le coalizioni; i premi di maggioranza si attivavano in maniera indipendente in ogni Regione: la forza o coalizione che risultasse prima otteneva il 55% dei seggi senatoriali previsti in ciascuna regione³⁸.

³⁸ Legge 21 dicembre 2005, n. 270
<http://www.camera.it/parlam/leggi/05270l.htm>

CONCLUSIONI

La lunga storia delle riforme istituzionali si è conclusa con l'approvazione del Porcellum. Negli anni successivi gran parte dell'attenzione dei governi è stata concentrata sulla devastante crisi economica e finanziaria che ha avuto origine negli Stati Uniti nel 2007. Per quanto negli ultimi nove anni non vi siano state proposte concrete di riforma istituzionale, il dibattito è rimasto vivo. In particolare la legge elettorale è stata oggetto di animate discussioni politiche, a riprova della sua grande rilevanza che ha assunto nel plasmare gli esiti delle elezioni. Infatti, a dispetto del premio di maggioranza del 55%, nessuna delle tre legislature finora elette con esso ha prodotto un governo stabile e duraturo; nel 2006 il centro-sinistra prodiano ottenne per poche migliaia di voti la maggioranza alla Camera, ma si trovò costretto ad affidarsi ai voti dei Senatori a vita a Palazzo Madama a causa del successo del centro-destra nelle regioni più popolose come la Lombardia e la Sicilia; nonostante il centro-sinistra si presentasse come PD, un partito unitario, nel 2008 Berlusconi ottenne una vittoria netta alle elezioni, ma dissidi interni alla maggioranza e la crisi economica costrinsero il Cavaliere a fare un passo indietro nel 2011 e a supportare un governo tecnico guidato dall'ex Commissario Europeo Mario Monti; infine, nel 2013, il centro-sinistra ottenne di nuovo per pochi voti la maggioranza alla Camera e di nuovo si trovò in minoranza al Senato, portando all'inedita situazione di un governo di larghe intese presieduto da Enrico Letta. Queste tre elezioni hanno mostrato che anche una legge elettorale con un forte premio di maggioranza non può compensare una situazione politica frammentata e divisa, causando domande crescenti di un suo abbandono a favore di un ritorno al Mattarellum, corretto eliminando la parte proporzionale. Il Porcellum ha comunque mostrato una certa resistenza al cambiamento grazie soprattutto al pregio di aver introdotto il meccanismo delle liste bloccate, che ha attribuito ai leader di partito una enorme discrezionalità nel decidere i candidati per le elezioni. Nel 2013 il

dibattito sulla nuova legge elettorale pareva, quindi, destinato ad arenarsi e quello sulle riforme era ostacolato dalle eccezionali difficoltà poste dall'ottenere una condivisione di intenti nel governo di larghe intese perfino sull'ordinaria amministrazione; due eventi a cavallo tra il 2013 e il 2014 sembrarono spezzare questo impasse. Il primo riguarda la legge elettorale: il 4 dicembre 2013 la Corte Costituzionale ne ha dichiarato l'incostituzionalità in alcune sue parti, formalmente annullandole il 16 gennaio 2014. Le parti annullate riguardano l'assegnazione dei premi di maggioranza, poiché indipendenti dal raggiungimento di una soglia minima di voti alle liste (o coalizioni), e l'impossibilità per l'elettore di fornire una preferenza. Di fatto l'intervento della Consulta ha creato una legge puramente proporzionale con soglie di sbarramento, rinnovando l'interesse dei partiti a proporre una nuova legge, per timore che delle elezioni con la proporzionale consegnino il paese nuovamente all'ingovernabilità. Su questo fronte, e su quello delle riforme costituzionali si inserì il secondo evento determinante; il 14 febbraio 2014 Enrico Letta si è dimesso da premier, lasciando il posto al neosegretario del Partito Democratico Matteo Renzi, il quale ha proposto un ambizioso piano di riforme, da attuarsi entro mille giorni. Queste riforme prevedono l'abolizione delle Province e la trasformazione del Senato in organo consultivo, ponendo fine al bicameralismo perfetto; per quanto riguarda la legge elettorale, la proposta di Renzi consiste in una legge proporzionale, con voto di preferenza in collegi piccoli, con una caratteristica maggioritaria; se nessun partito o coalizione raggiungesse la maggioranza, allora le prime due forze andrebbero al ballottaggio. Questa proposta, in via d'esame e di perfezionamento, ricorda quella avanzata dall'indipendente Pasquino nella Commissione Bozzi una generazione fa.

In attesa che queste e altre riforme vengano messe in campo non rimane che constatare la grande difficoltà del sistema politico italiano, da sempre incapace di riformarsi se non sottoposto a eventi traumatici come Tangentopoli, a causa di una intricata rete di resistenze al cambiamento, sospetti reciproci e mancanza di una visione d'insieme.

BIBLIOGRAFIA

- Amato G., *Una Repubblica da riformare*, Il Mulino, Bologna, 1980;
- Acquaviva G., Covatta L., *La "grande riforma" di Craxi*, Marsilio, Venezia 2010;
- Bonini F., *Storia costituzionale della Repubblica. Profilo e documenti (1948-1992)*, Carocci, Roma, 2008;
- Carusi P., *I partiti politici italiani dall'Unità ad oggi*. Studium, Roma, 2008;
- Ceccanti S., *I cambiamenti costituzionali. Italia*. Relazione al Convegno “*Les mutations constitutionnelles*”, Parigi, 5 aprile 2013;
- Colarizi S., *Storia dei partiti nell'Italia repubblicana*, Laterza, Roma, 1998;
- Colarizi S., Gervasoni M., *La tela di Penelope. Storia della seconda repubblica*, Laterza, Roma, 2012;
- Craveri P., *La Repubblica dal 1958 al 1992*, Utet, Torino 1995;
- Fedele M., *Democrazia referendaria. L'Italia dal primato dei partiti al trionfo dell'opinione pubblica*, Donzelli, Roma, 1994;
- Giraudi G., *Crisi della politica e riforme istituzionali*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2005;
- Hitchcock W. I., *Il continente diviso. Storia dell'Europa dal 1945 a oggi*, Carocci, Roma, 2003;
- Montanelli I., Cervi M., *Storia d'Italia (voll. XVI-XXII)* Rizzoli, Milano, 1998;
- Olivetti M., *Il referendum costituzionale italiano del 2006 in Cuestiones Constitucionales*, Enero-Junio 2008, n. 18;

Quagliariello G., *Ascesa e declino del partito politico: gli ultimi vent'anni* in Enciclopedia del Novecento, Supplemento III, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 2004;

Ridolfi M., *Storia dei partiti politici. L'Italia dal Risorgimento alla Repubblica*. Mondadori, Milano, 2008;

Sabbatucci G., Vidotto V., *Storia contemporanea. Il Novecento*. Laterza, Roma-Bari, 2008;

Scoppola P., *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico. 1945-1996*, Il Mulino, Bologna, 1997;

Fondazione Magna Carta *Per una Costituzione più democratica e più efficace. Dieci tesi per l'elezione diretta del Presidente della Repubblica*.

SITOGRAFIA

Biblioteca digitale del Polo bibliotecario parlamentare

<http://www.parlamento.it/921>