

II

GLI SVILUPPI DELLA FORMA DI GOVERNO NELLA XI LEGISLATURA. RIFLESSI SUL PRINCIPIO DI LEGALITÀ

ENZO CHELI *

1. Il tema che vorrei svolgere riguarda gli sviluppi della nostra forma di governo nel corso dell'XI legislatura, che si è aperta con le elezioni del 5 aprile 1992 e che si è appena conclusa. Questa legislatura è stata la più breve della storia repubblicana (la sua durata non ha raggiunto i due anni), ma si è anche caratterizzata come una delle più intense e ricche di avvenimenti di rilievo costituzionale. Una legislatura che molti hanno definito come «fase di transizione», per gli aspetti dinamici ma tuttora inconclusi che nel suo corso si sono manifestati, e che altri hanno qualificato, per le novità che ha espresso, come momento di una sorta di «rivoluzione costituzionale».

Cercheremo, dunque, di esaminare queste novità, con riferimento al funzionamento della forma di governo, per coglierne, se possibile, i riflessi sull'evoluzione, nel nostro ordinamento, del principio di legalità, che forma l'oggetto specifico di questo corso.

Per il momento, su questo aspetto, vorrei solo limitarmi ad una osservazione preliminare. Il principio di legalità – oltre a rappresentare la chiave di volta dello «Stato di diritto» nelle sue diverse varianti storiche (dallo Stato liberale allo Stato costituzionale) – esprime anche uno degli indici di rilevazione, un «misuratore» degli equilibri costituzionali connessi al funzionamento delle diverse forme di governo. Il principio di legalità consente, infatti, di misurare in concreto il peso che, nei diversi ordinamenti, assumono gli apparati fondamentali, normativi, di indirizzo, amministrativi, di garanzia.

Questo induce anche a sottolineare la forte connotazione storica che caratterizza da sempre questo principio, che va, di conseguenza, esaminato non sulla base di categorie astratte, ma in relazione al suo effettivo funzionamento

* Professore di Diritto costituzionale nell'Università di Firenze, giudice costituzionale.

all'interno dei vari contesti in cui lo stesso è chiamato ad operare. E invero, se il principio di legalità esprime, nel suo nucleo essenziale, la «soggezione» dell'amministrazione e della giurisdizione alla legge ovvero, nelle sue configurazioni più recenti, la soggezione della stessa legge alla costituzione, bisognerà pur sempre verificare in concreto come questa «soggezione» venga a configurarsi in relazione alla diversa «forza» che, nelle varie forme di governo storicamente operanti, i diversi apparati costituzionali – investiti del compito di produrre o di applicare le norme – sono in grado di esprimere.

2. Fatta questa breve premessa, vediamo ora quelle che sono state le novità che più hanno caratterizzato la nostra forma di governo nel corso della legislatura che si è appena conclusa.

Per svolgere una rapida ricognizione su quanto è accaduto sul piano della forma di governo nel corso dell'XI legislatura penso che si possa muovere dalla constatazione più elementare e cioè dal fatto che, a partire dall'inizio degli anni '90, si è aperta in Italia non soltanto una nuova stagione politica, ma anche una nuova fase costituzionale, il cui avvio si può, forse, fissare nella seconda parte della decima legislatura, approssimativamente tra il 1990 ed il 1991, subito dopo la svolta internazionale del 1989.

Tra i fattori che hanno concorso a determinare questa nuova fase tre mi sembrano, in particolare, i più rilevanti.

Il primo di tali fattori può essere individuato nell'impiego del referendum abrogativo di tipo manipolativo in materia elettorale: un impiego che si impone – una volta superati i dubbi che lo strumento aveva suscitato sul terreno della legittimità costituzionale – con il referendum del 9 giugno 1991 sulla preferenza unica.

Il secondo si manifesta subito dopo attraverso la rapida decimazione della classe dirigente operata dalla magistratura, a partire dai primi mesi del 1992, per fatti di corruzione e di illecito finanziamento ai partiti.

Il terzo si esprime, infine, nel rilievo crescente che, in questa fase, vengono ad assumere nuovi soggetti politici (leghe, movimenti, alleanze, patti), che si presentano al corpo sociale come diversi e alternativi rispetto al tradizionale sistema di partiti.

Questi tre diversi eventi, a ripensarli oggi – con la distanza che ormai il tempo ha determinato dal momento in cui hanno cominciato a manifestarsi –, appaiono sempre più legati da un filo comune, cioè dall'identità della causa che ha concorso tutti e tre a determinarli: causa che va molto probabilmente ricercata sul terreno indistinto dell'opinione pubblica, nell'atteggiamento di crescente insofferenza e di rifiuto che, specialmente a partire dalla fine degli anni '80, si è andato sempre più diffondendo nel corpo sociale verso il sistema tradizionale dei par-

titi, cioè verso quel complesso sistema di organizzazioni di massa che, sia pure con ruoli diversi e diverse responsabilità, ha retto e guidato la vita politica nazionale e la macchina dello Stato dal dopoguerra ad oggi.

Questo atteggiamento diffuso di insofferenza e di rifiuto ha avuto la sua manifestazione esterna più evidente nel risultato dell'ultimo referendum sul finanziamento pubblico dei partiti che, tra tutti i referendum del 18 aprile 1993, è stato quello che ha fatto registrare la soglia più alta di sì (oltre il 90%) e la più bassa percentuale di no (circa il 9%) dell'intera storia dei referendum abrogativi.

3. Se di nuova fase costituzionale si tratta, quali effetti ha prodotto o sta producendo nel funzionamento della nostra forma di governo?

Il primo rilievo da fare è che sul piano del modello costituzionale gli ultimi tre anni non hanno fatto registrare modificazioni formali di particolare rilievo. Ci sono state, è vero, in questo periodo, alcune riforme costituzionali che hanno investito la seconda parte della Costituzione ma nessuna di esse ha inciso, almeno in termini significativi, sul funzionamento della nostra forma di governo.

Non ha inciso, infatti, su questa forma la modifica apportata, nell'autunno del 1991, al secondo comma dell'art. 88 della Costituzione (l. cost. 4 novembre 1991, n. 1), relativa all'abolizione del c.d. «semestre bianco» in coincidenza con la fine della legislatura, riforma che ha assunto un valore essenzialmente tecnico in vista dell'«ingorgo istituzionale» del 1992.

Così come non hanno inciso né la riforma, varata nel 1992, dell'art. 79 della Costituzione (l. cost. 6 marzo 1992, n. 1), relativa alla maggioranza qualificata richiesta ai fini della concessione dell'amnistia e dell'indulto, né la riforma dell'art. 138 della Costituzione, approvata nel 1993 (l. cost. 6 agosto 1993, n. 1) al fine di consentire alla commissione bicamerale per le riforme istituzionali un percorso speciale e abbreviato in tema di modifiche della seconda parte della Costituzione e di leggi elettorali. Quest'ultima modifica avrebbe potuto produrre effetti rilevanti, ma di fatto – nonostante l'intenso lavoro svolto dalla commissione bicamerale – è rimasta inoperante per mancanza di tempo e di volontà politica.

C'è stata, infine, un'ultima riforma, quella relativa all'art. 68 della Costituzione (l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3), che, con la restrizione dell'immunità parlamentare, ha determinato un notevole rafforzamento del peso costituzionale della magistratura, ma i cui possibili riflessi sulla forma di governo si potranno misurare soltanto in futuro.

Eppure, nonostante l'invarianza del modello formale, la convinzione che si va sempre più diffondendo è nel senso che, sul piano sostanziale, i mutamenti nel funzionamento della nostra forma di governo siano stati molti e non marginali, tanto che alcuni pensano che la forma di governo di fatto praticata nel corso di questa legislatura abbia ormai ben poco a che fare con la forma di governo descritta

nella Costituzione e utilizzata, sia pure attraverso un certo numero di varianti, nel corso dell'esperienza repubblicana. E c'è anche chi ritiene che, per quanto concerne il funzionamento della forma di governo, la nostra Costituzione rigida si sia ormai trasformata in una Costituzione «elastica» (o «fluida»), tale da favorire l'innesto tacito, ma ormai irreversibile, di nuove prassi e norme convenzionali.

4. Vediamo, dunque, in dettaglio, quali sono state le novità più significative che, sul terreno della forma di governo, si sono andate manifestando nel corso della legislatura.

Queste novità sono, in particolare, emerse: a) nella formazione dei due governi (Amato e Ciampi) che hanno guidato il corso della legislatura; b) nella struttura di tali governi e nelle loro vicende interne; c) nei rapporti che si sono sviluppati tra il governo e gli altri apparati istituzionali, in particolare tra governo e Parlamento, da un lato, e tra governo e Capo dello Stato, dall'altro.

In tema di formazione dei governi uno degli aspetti più appariscenti è stato quello della scomparsa delle consultazioni con i rappresentanti dei partiti: ridotte al minimo nella formazione del governo Amato, scomparse del tutto – almeno ufficialmente – nella formazione del governo Ciampi. Di fronte a questa recessione della presenza partitica si è potuto di contro registrare, nel processo di risoluzione delle crisi; tanto un ampliamento sensibile dei poteri di intervento presidenziali (non solo nel conferimento dell'incarico, ma anche nella scelta dei ministri e nella definizione del programma), quanto un rafforzamento dell'autonomia rispetto ai partiti del Presidente incaricato (sia nella scelta dei ministri che nella definizione del programma). Se lo sviluppo di queste tendenze non ha condotto alla costituzione di fatto di veri e propri «governi del Presidente», ha peraltro favorito l'inserimento nei due governi della legislatura di una forte componente tecnica, che ha alterato la struttura tradizionale dei governi della nostra Repubblica. Va poi registrato che né il governo Amato né il governo Ciampi sono stati costituiti come veri governi di coalizione a maggioranza precostituita, bensì come governi di programma «a geometria variabile», destinati a ricercare di volta in volta, sulle singole scelte del programma, la propria maggioranza.

Per quanto riguarda poi la struttura governativa – oltre al profilo già rilevato in ordine al rafforzamento della componente tecnica – un dato che va sottolineato riguarda l'assenza sia del Consiglio di gabinetto che del vice-Presidente: sono cioè scomparsi due organi che, nell'esperienza precedente, erano stati sempre utilizzati in funzione delle esigenze di mediazione e di equilibrio tra i vari partiti delle coalizioni.

Va poi segnalata la vicenda dell'incompatibilità tra mandato governativo e mandato parlamentare che ha caratterizzato la fase di avvio del governo Amato, vicenda che non ha assunto un valore generale, ma che comunque ha anch'essa

contribuito ad accentuare il crescente distacco che in questi anni si è registrato tra la sfera del governo e quella dei partiti.

Inoltre abbiamo assistito, tanto nel governo Amato quanto nella fase iniziale del governo Ciampi, a molti casi di rimpasto che sono stati sempre risolti con molta rapidità, senza dar luogo, almeno in apparenza, a complicati processi di mediazione partitica al punto che, in talune ipotesi, non si è neppure rispettata la logica della conservazione del nuovo incarico ministeriale nell'ambito dell'area politica del ministro dimissionario (questo è accaduto, ad esempio, con la sostituzione, nel governo Amato, di Reviglio con Andreatta).

Un altro aspetto che va rilevato è che, nel corso della vita dei due governi della legislatura, non è mai stato convocato un vertice politico tra i segretari dei partiti impegnati nel governo. Quando il governo ha dovuto affrontare passaggi rischiosi i contatti sono stati tenuti con i presidenti dei gruppi parlamentari o, al livello più alto, con il Capo dello Stato, solitamente affiancato dai due Presidenti delle Camere.

Per quanto riguarda, infine, i rapporti tra il governo e gli altri organi costituzionali, le tendenze più evidenti che si sono manifestate sono state quelle che hanno condotto, da un lato, al rafforzamento della presenza e della influenza del Capo dello Stato nell'attività del governo (a volte con iniziative discusse, come quella relativa alla convocazione al Quirinale di un vertice sui servizi segreti), dall'altro, all'attenuazione del controllo parlamentare, in presenza di un Parlamento che si è trovato ad operare, sotto la pressione dell'opinione pubblica e della magistratura, in uno stato di crescente confusione e disgregazione. Il governo ha potuto così dilatare l'impiego dei decreti-legge (e delle relative reiterazioni) al di là di ogni ragionevole limite – di fatto come strumento di normazione ordinaria –, indipendentemente dalla effettiva presenza di condizioni sia pur minime di necessità ed urgenza. Le statistiche hanno, infatti, registrato, nel corso della legislatura, 422 decreti-legge (alcuni reiterati fino a sette volte) contro 163 disegni di legge di iniziativa governativa.

In sostanza, dinanzi al Parlamento il governo ha seguito la sua strada in piena autonomia, al punto da dichiararsi – come è accaduto nel dibattito sulla sfiducia al governo Ciampi – «neutrale» e di conservare le proprie dimissioni pur in presenza del ritiro della mozione di sfiducia.

Nello stesso arco di tempo l'attività del Parlamento è stata molto intensa e su alcuni piani, anche ricca di risultati. Non sono state varate – nonostante il lavoro svolto dalla commissione bicamerale costituita all'inizio della legislatura – quelle riforme costituzionali su cui quasi tutte le forze politiche sembravano impegnate, ma sono state approvate alcune leggi di grande rilievo, la cui portata complessiva non appare inferiore, sul piano costituzionale, a quella di una grande riforma in grado di incidere su aspetti salienti del dettato costituzionale.

Basti solo ricordare: *a*) le leggi elettorali, per le elezioni locali e nazionali, che

hanno già prodotto (a livello locale) o stanno per produrre (a livello nazionale) l'effetto di un mutamento radicale nell'assetto del nostro sistema politico; *b*) le leggi connesse alla manovra finanziaria avviata dal governo Amato e completata dal governo Ciampi, che, in base alla delega espressa nella legge n. 421 del 1992, hanno condotto a varare la riforma dei settori della sanità, della previdenza, dei tributi locali e dal pubblico impiego; *c*) la legge collegata alla legge finanziaria per il 1994 (legge n. 537 del 1993), che ha impostato il riassetto dell'intero apparato amministrativo centrale.

Leggi – a parte quelle elettorali – in prevalenza collegate agli impegni presi in sede comunitaria per il risanamento della nostra finanza pubblica e ispirate all'idea-guida che il risanamento si potrà realizzare essenzialmente migliorando la qualità delle prestazioni amministrative attraverso una riforma profonda non solo della spesa, ma anche delle strutture, così da eliminare sprechi e diseconomie.

5. Questi vari accadimenti presentano, mi pare, una chiave di lettura comune, dal momento che si possono tutti spiegare con la progressiva perdita di peso che il sistema dei partiti ha, nel corso della legislatura, subito sia rispetto al corpo sociale che agli apparati istituzionali: fenomeno che, negli ultimi mesi, ha assunto le caratteristiche di un vero e proprio collasso di questo sistema.

In contrapposizione a questa caduta dei partiti è venuta naturalmente ad aumentare – per la logica connessa ad ogni equilibrio costituzionale, che non consente vuoti di potere – sia l'autonomia degli apparati governanti sia la forza degli apparati di garanzia.

Per quanto concerne gli apparati di governo, l'aumento della loro autonomia non ha però significato un aumento della forza operativa di questi apparati, dal momento che il governo, una volta sottrattosi alla tutela dei partiti, ne ha anche perso il sostegno diretto, trovandosi, di conseguenza, ad operare in condizioni di crescente vuoto politico, con minori condizionamenti esterni, ma anche con minori raccordi con la base sociale.

È accaduto così che, nel corso della legislatura, – attraverso passaggi che si sono manifestati in rapida successione – ci siamo sempre più allontanati dal modello parlamentare a direzione partitica che ha caratterizzato in passato, sia pure con varianti notevoli, la vita della nostra Repubblica per avvicinarsi ad un modello del tutto particolare che, almeno per il momento, sembra rappresentare una sorta di ibrido tra un governo parlamentare a circuito politico depotenziato ed un governo del Presidente.

Il depotenziamento del circuito politico mediato dal sistema dei partiti proprio del governo parlamentare ha favorito, di contro, in questa fase, lo sviluppo di circuiti politici alternativi al modello parlamentare tradizionale. Il più forte di questi circuiti è stato quello che, negli ultimi due anni, si è venuto a instaurare

tra potere giudiziario, mass media ed opinione pubblica, dove il sistema dei media ha, nella sostanza, surrogato la funzione di collegamento tra apparati e corpo sociale svolta in passato prevalentemente attraverso il sistema dei partiti. Molti degli aspetti di novità che sono emersi in questa fase di passaggio vengono, infatti, a collegarsi proprio alla forza manifestata da questo nuovo circuito istituzionale: una forza che è stata determinante per l'azione di rinnovamento che è stata avviata, ma che tende oggi a far emergere anche alcuni rischi connessi sia alla difficile misurabilità dell'opinione pubblica, sia all'inclinazione naturale dei mass media verso la manipolazione, sia all'attitudine che, in situazioni di crescente vuoto politico, la magistratura tende sempre più a manifestare con l'esercizio improprio di poteri di indirizzo.

6. Questa tendenza che stiamo registrando verso un progressivo allontanamento del sistema dei partiti dalla guida degli apparati istituzionali è destinata, con molta probabilità, ad accentuarsi nel corso dei prossimi anni, a mano a mano che cominceranno a produrre i loro effetti alcune scelte di politica legislativa adottate nel corso della XI legislatura. Mi riferisco, in particolare, alle riforme varate nella fase iniziale del governo Amato – e poi riprese e sviluppate dal governo Ciampi – in tema di privatizzazioni e di riassetto della pubblica amministrazione (si pensi al decreto-legge n. 333 del 1992; alla legge n. 421 del 1992; al decreto legislativo n. 29 del 1993; alla legge n. 537 del 1993) riforme tutte orientate verso l'obiettivo della riduzione del disavanzo pubblico e della demolizione dello «Stato assistenziale», da perseguire mediante la separazione della sfera politica espressa dai partiti tanto dalla sfera dell'economia quanto dalla sfera della pubblica amministrazione.

Ma la spinta decisiva per questa tendenza che porta ad allontanare i partiti dal controllo degli apparati istituzionali (anche al fine di favorire la loro naturale ricollocazione nel tessuto sociale) sarà sicuramente impressa da due fattori destinati a incidere direttamente sull'organizzazione e sul funzionamento degli stessi partiti.

Il primo di questi fattori si collega alle difficoltà crescenti che il sistema dei partiti sta oggi incontrando a finanziarsi sia attraverso il canale pubblico (ridotto ormai ai soli contributi elettorali) che attraverso il canale dei contributi privati (tagliato dai procedimenti penali legati a Tangentopoli): difficoltà che stanno già conducendo alla demolizione di quelle complesse strutture che, dalla fondazione della Repubblica, hanno rappresentato la veste naturale dei nostri partiti di massa.

Il secondo fattore, ancora più incisivo, si viene, invece, a collegare alle riforme elettorali, sia nazionali che locali, varate nel corso dell'ultimo anno, riforme i cui effetti abbiamo già in parte sperimentato in sede locale e che, nei prossimi mesi, esploreremo in sede nazionale.

Ora, tra tutti i possibili effetti di queste riforme – che tra loro fanno sistema, in quanto ispirate agli stessi obiettivi di politica istituzionale – uno mi pare già il più sicuro ed è quello che, sulla base di queste riforme, il peso dei partiti tradizionali è destinato inevitabilmente a declinare e forse, in una prospettiva più lontana, a scomparire del tutto.

Sappiamo, infatti, che, fin dalle prime battute del dibattito sui referendum elettorali, le riforme in questo settore, tanto a livello centrale che locale, sono state orientate verso due obiettivi fondamentali: in primo luogo favorire, attraverso la scelta maggioritaria, l'aggregazione del corpo elettorale intorno ad alcuni poli alternativi (possibilmente due) così da ridurre la frammentazione del sistema politico, sviluppando la stabilità e l'efficienza dell'azione di governo; in secondo luogo attenuare, attraverso il collegio uninominale, la mediazione partitica, rafforzando il rapporto diretto tra elettori ed eletti.

Di questi due obiettivi soltanto il secondo sta producendo oggi effetti anche superiori al previsto, che si manifestano nella personalizzazione della politica attraverso l'azione dei mass media, nella svalutazione dei programmi, nei nuovi collegamenti che tendono ad emergere tra i singoli candidati ed i gruppi di pressione settoriali e locali.

La realizzazione del primo obiettivo, legato alla semplificazione del sistema politico, resta, invece, almeno per il momento, molto incerta e problematica, stante l'emergere di una nuova frammentazione anche a livello locale e la nascita di poli in numero superiore al previsto.

7. Se la fase che stiamo vivendo può qualificarsi di «transizione» è giusto, a questo punto, chiedersi verso quali approdi stiamo navigando.

Per rispondere a questo interrogativo mi sembra essenziale riflettere su quello che è il livello di incidenza nel tessuto costituzionale dei mutamenti che hanno caratterizzato questa legislatura e che si stanno ancora svolgendo sotto i nostri occhi. In concreto si tratta di stabilire su quali nuclei od equilibri dell'impianto costituzionale stanno operando le trasformazioni in atto e in che direzione queste trasformazioni ci stanno guidando.

Ora, a me pare che i mutamenti che si vanno manifestando nel nostro paese nell'ambito di questo nuovo ciclo costituzionale che caratterizza la legislatura in corso non possano avere come approdo naturale soltanto un ricambio nella maggioranza (secondo la logica connaturata ai governi parlamentari ed alle democrazie compiute) e neppure un mutamento di regime, attraverso un rinnovamento generale della classe dirigente. In realtà le trasformazioni in atto sembrano investire il sistema ad una profondità maggiore, dal momento che mettono in discussione non soltanto i contenuti della politica del passato o la qualità di quella classe dirigente che questa politica ha guidato, ma anche i contenitori storici

attraverso cui questa politica e questa classe si sono espresse nell'intero arco della nostra esperienza repubblicana.

In altre parole, le trasformazioni cui stiamo assistendo, nel momento in cui vengono a colpire il sistema dei partiti che ha retto la vita politica nazionale dalla fondazione della Repubblica ad oggi, vengono anche a intaccare la struttura portante di un ordinamento che, come il nostro, si è storicamente realizzato fin dalla sua nascita come una forma particolare di «Stato dei partiti». Per questo, mi pare, le trasformazioni che oggi stiamo registrando sono tali da investire lo strato geologico più profondo su cui l'ordinamento risulta impiantato e che i giuristi usano qualificare come «costituzione materiale».

Per cogliere il senso di questa osservazione basta riflettere sui contenuti storici della «costituzione materiale» su cui l'Italia repubblicana è stata impiantata.

Sappiamo che l'impianto del nostro tessuto costituzionale si è andato consolidando, nell'arco di un'altra fase transitoria (quella che caratterizzò l'Italia dal 1943 al 1946), intorno ad alcuni pilastri che si possono individuare: *a*) nella presenza di uno Stato fondato sui partiti (e, in particolare, su quei partiti che, attraverso l'esperienza dei CLN, avevano concorso a liberare l'Italia dal fascismo); *b*) nella definizione di un sistema di rapporti tra questi partiti rigidamente ispirato al criterio proporzionale, dal momento che attraverso l'adozione di questo criterio si realizzava, nelle condizioni di disomogeneità che caratterizzavano il sistema, un patto di reciproca garanzia tra le diverse forze in campo; *c*) nell'esistenza di una rigida ripartizione dei ruoli tra maggioranza ed opposizione dentro la forma (più apparente che reale) del governo parlamentare; *d*) nell'affermazione di un dovere di assoluto rispetto della vita interna dei partiti da parte dello Stato, contrapposto al riconoscimento di un diritto di incondizionata interferenza nella vita interna dello Stato da parte dei partiti.

Oggi questi quattro pilastri sono, uno dopo l'altro, crollati o si stanno sfaldando. Per questo non siamo in presenza soltanto di un ricambio di maggioranza o di classe politica, bensì del mutamento delle basi su cui l'ordinamento repubblicano fu, a suo tempo, impiantato.

8. Se così è, è facile prevedere che la fase di transizione che stiamo attraversando non possa sfociare altro che in un vero e proprio processo costituente, destinato a ricomporre e saldare gli equilibri di una nuova «costituzione materiale» in grado di sostituire quella che oggi si va dissolvendo.

Non è detto, peraltro, che questo processo debba necessariamente passare attraverso ben individuati punti di rottura in grado di determinare la nascita anche di un testo costituzionale del tutto nuovo. È più probabile, invece, che il processo costituente – che, nei fatti, è già avviato, perché la rottura del vecchio tessuto della «costituzione materiale» espressa dal sistema dei partiti è già avvenuta.

nuta – possa avere un decorso lento, tale da prolungare l'attuale fase transitoria anche all'arco della prossima legislatura, per sfociare, alla fine, nella formulazione di un testo costituzionale rinnovato soltanto in parte e in grado di garantire, anche al di là della rottura sostanziale che è già avvenuta, un certo grado di continuità con il passato. Potrebbe così determinarsi una vicenda non nuova nell'esperienza del costituzionalismo moderno e contemporaneo, dove esistono molti esempi di trasformazioni costituzionali a decorso lento (e questo specialmente in presenza di costituzioni a forte tenuta storica in quanto ben radicate nel tessuto sociale, come ritengo sia la Costituzione italiana).

In questo caso, l'adeguamento della costituzione formale alla nuova «costituzione materiale» potrebbe avvenire per gradi, attraverso modificazioni successive e parziali, con l'adeguamento progressivo, anche attraverso la prassi e le norme convenzionali, della forma di governo ai nuovi equilibri.

9. In ogni caso, nei prossimi anni, i problemi che ci troveremo a dover affrontare in Italia, sia sul piano della forma di governo che della forma di Stato, saranno, credo fondamentalmente due.

Primo, come far funzionare una democrazia maggioritaria senza maggioranza. Secondo, come far funzionare la nostra democrazia senza la presenza dei tradizionali partiti di massa. In pratica bisognerà vedere cosa sia possibile mettere al posto di questi partiti, che oggi si vanno sfaldando, al fine di garantire la presenza di una nuova struttura portante della democrazia.

Il primo di questi problemi attiene, in prevalenza, alla forma di governo ed è un problema tipicamente italiano che andrà affrontato sul terreno delle tecniche elettorali, attraverso correzioni di quelli che saranno gli effetti più distorti, sul piano della formazione della maggioranza, delle riforme appena introdotte in materia elettorale.

Il secondo problema attiene, invece, in prevalenza, alla forma di Stato e non riguarda soltanto il nostro paese, ma tutto l'universo delle democrazie contemporanee (e di quelle europee, in particolare), anche se in Italia questo problema generale tende oggi ad assumere aspetti più urgenti e radicali di quelli che si manifestano negli altri paesi europei.

10. Alla luce di quanto precede quali previsioni risulta oggi possibile formulare per la legislatura che verrà a iniziare con le elezioni del prossimo marzo?

Una prima tendenza che dovremo registrare sarà probabilmente quella che verrà a verificarsi attraverso una accresciuta complessità del quadro politico. Penso, infatti, che le riforme elettorali appena varate, per quanto ispirate al principio maggioritario, tenderanno, almeno in prima battuta, non a ridurre, ma ad accen-

tuare la frammentazione di questo quadro determinando, di conseguenza, anche un aggravamento dello stato di debolezza dell'istituto parlamentare. Nel Parlamento non si rispecchieranno, almeno in prevalenza, i partiti tradizionali, con la loro organizzazione, ma i raggruppamenti nuovi che stanno emergendo e che appaiono, almeno per il momento, caratterizzati da un alto grado di instabilità e fluidità. Questi raggruppamenti vengono, infatti, a canalizzare gli interessi settoriali più diversi (economici, geografici, di categoria), senza risultare sorretti da un forte cemento ideologico ispirato al perseguimento dell'interesse generale.

Una seconda tendenza si verrà probabilmente a manifestare in relazione alla separazione tra sfera governativa e sfera parlamentare. Questa tendenza, già emersa – come abbiamo visto – nel corso della XI legislatura, è destinata, credo, ad accentuarsi. Ma non risultando ancora matura per il nostro paese la prospettiva di una forma di governo fondata sulla separazione (come il governo presidenziale), questa tendenza, in difetto di solide maggioranze parlamentari, si verrà probabilmente a tradurre in un maggiore impiego dei governi tecnici o a prevalente composizione tecnica.

È anche ragionevole prevedere (terza tendenza) un aumento del peso degli apparati di garanzia (della magistratura in particolare) e del sistema dei mass media sulla linea degli indirizzi già emersi nel corso della XI legislatura.

Infine (quarta tendenza) assisteremo al sorgere e al dilagare di nuove forme di organizzazione politica – di nuovi «mediatori» politici – in sostituzione delle forme organizzative espresse dai partiti tradizionali. I movimenti referendari e le leghe ne sono, su piani diversi, i primi esempi.

In questo quadro il problema più difficile e delicato sarà quello di individuare, a livello politico e istituzionale, le nuove cerniere, i nuovi collettori in grado di trasformare gli interessi di settore nell'interesse generale. Eclissatosi il sistema di partiti, diventerà, infatti, urgente stabilire quali siano i circuiti politici in grado di fare emergere, nella sua unità e omogeneità, quell'indirizzo politico e amministrativo che la Costituzione assegna, nell'art. 95, come compito primario al governo.

11. Se queste tendenze risulteranno confermate, quali effetti potranno determinare nell'evoluzione del principio di legalità? Dovendo concludere, mi limito soltanto ad elencare alcuni degli effetti che è oggi possibile anticipare.

I. Sul piano della legge e, più in generale, delle fonti di produzione normativa è ragionevole pensare ad uno sviluppo delle linee già tracciate nella legge n. 400 del 1988. Questo dovrebbe comportare un incremento dei processi di delegificazione ed una conseguente riduzione dell'area della riserva legislativa (salve, naturalmente, le riserve assolute espresse in Costituzione). Anche il progetto di

riforma costituzionale elaborato dalla commissione bicamerale e presentato all'inizio di gennaio si muove (agli artt. 10 e 11) su questa linea.

II. Sul piano dei rapporti tra governo ed amministrazione assisteremo, credo, al consolidarsi di quel nuovo modello di amministrazione che è già emerso nelle discipline d'impianto più recenti (le leggi n. 142 e n. 241 del 1990 ed il decreto lgs. n. 29 del 1993). Modello che viene a fondarsi su una più netta separazione della sfera amministrativa dalla sfera politica. La nuova disciplina della dirigenza è già fortemente orientata in questo senso.

III. Sul piano della giurisdizione ordinaria penso che il ruolo «creativo» dalla giurisprudenza si andrà accentuando anche per l'influenza crescente dei modelli anglosassoni. Questa tendenza si presenta speculare al declino della legge come comando centralizzato e potrà, nelle lunghe distanze, favorire anche il ricorso alla figura del giudice elettivo, già prevista nella costituzione.

IV. Sul piano del controllo di legittimità costituzionale il giudizio sulle norme tenderà sempre più a trasformarsi in giudizio sui valori. Anche questa è una tendenza non nuova, ma che si va sempre più affermando in quanto collegata all'impiego sempre più esteso da parte della Corte costituzionale, del criterio di ragionevolezza e della tecnica del bilanciamento. E c'è già chi rileva come la ragionevolezza stia divenendo, nel nostro sistema, la prima delle norme costituzionali.

V. La fine dello «Stato dei partiti» cui stiamo assistendo è probabile che debba condurre – nelle applicazioni del principio di legalità – a valorizzare più gli aspetti strutturali che quelli funzionali, più gli aspetti che si legano all'indipendenza e all'autonomia degli apparati che alla gerarchia tra le fonti. L'espansione del modello delle autorità amministrative «indipendenti» cui stiamo assistendo appare molto indicativa e viene a confermare le linee di questa evoluzione.

In sintesi, si può, dunque, dire che la fine dello «Stato dei partiti» sembra, nel complesso, orientare lo sviluppo del nostro sistema verso una lettura meno «centralizzata» del principio di legalità: cioè verso una lettura meno collegata alla volontà politica espressa, attraverso la legge, dal Parlamento e dal governo e più radicata nei valori diffusi nella società che i vari soggetti chiamati ad applicare la legge son tenuti, nella loro autonomia e responsabilità, a recepire e filtrare.

Forse proprio su questo terreno del principio di legalità riletto alla luce della crisi dello «Stato dei partiti» sta oggi maturando una visione nuova di quel pluralismo – sociale, politico e istituzionale – che i nostri costituenti vollero fortemente affermare, ma che l'esperienza storica della nostra Repubblica ha, almeno sinora, malamente attuato.