

Sul disegno di legge governativo di revisione costituzionale Alcune osservazioni generali

di Sergio Stammati

1. Gli aspetti caratterizzanti del procedimento di revisione prescelto confrontati ad alcuni parametri del costituzionalismo

La provenienza di un disegno di legge di revisione della costituzione dall'iniziativa governativa appare di per se stessa "eretica" per più di una ragione. Quella più semplice risiede nella vastità del un disegno riformatore che coinvolge ben 35 articoli della costituzione, e che si vuol far passare per la porta stretta dell'art.138 della costituzione, ispirato, per suo conto al criterio della puntualità della revisione, che si abbia intenzione di realizzare. E' vero che altra volta un disegno di revisione altrettanto ambizioso è stato avviato – al tempo dei governi della sinistra – per il medesimo corridoio costituzionale infrangendone quella che dovrebbe essere la sua limitata e anzi puntuale capacità di accoglienza; ma pure se non v'è, e, naturalmente, non deve esservi, alcuna difficoltà ad estendere ai progetti di quel periodo la critica rivolta, per il profilo appena indicato, al disegno di legge costituzionale attualmente in discussione, occorre tuttavia per amore di verità osservare che, in quel periodo, quando il disegno di rinnovamento costituzionale è stato promosso dal governo, esso, pur ampio, lo è stato assai di meno di quanto non sia quello attuale (è - ciò è largamente noto - il caso della revisione del Titolo V, II parte della Costituzione), oppure quando il disegno riformatore è stato tanto ampio quanto quello attualmente proposto alla discussione, esso non ha infranto come fa quest'ultimo il carattere parlamentare dell'elaborazione del progetto e della discussione del medesimo e neppure dell'approvazione (pure se solo maggioritaria per un dissenso sul "di più" - Elia -) del medesimo. Quest'ultima osservazione conduce, d'altra parte, direttamente all'individuazione di un secondo principio - guida dell'elaborazione e della successiva approvazione di un disegno di legge di revisione parlamentare, quello della parlamentarizzazione dei disegni di legge di quella natura, che, ancora più che violato viene del tutto rovesciato da quel disegno. Non ci si vuole qui, infatti, limitare ad affermare che tale parlamentarizzazione dovrebbe (avrebbe dovuto) coinvolgere (fin dal loro inizio) l'intero complesso dei momenti e dei procedimenti che conducono fino al compimento del processo di revisione costituzionale, ma a

segnalare la circostanza, assai più puntualmente caratterizzata, per la quale il disegno di legge di revisione costituzionale è stato avviato dentro i binari che caratterizzano la relazione fiduciaria fra governo e maggioranza parlamentare, di guisa che quest'ultima viene impegnata ad approvare la straordinariamente ampia legge di revisione costituzionale con lo stesso spirito di fedeltà (mirato più all'attuazione che alla discussione del testo) e con lo stesso spirito antagonistico (mirato più a difendere il testo che ad aprirlo alle critiche di parte avversa), al quale essa è tenuta allorché la si mobilita per ottenere l'approvazione di un segmento qualsiasi del programma di governo. Nessuno vorrà indubbiare, infatti, l'affermazione che la prospettiva di una ribellione della maggioranza parlamentare, l'eventuale suo rifiuto dell'ostacolo che il governo ha posto sul suo cammino, non potrebbe essere fatta indulgentemente rientrare sotto la protezione della disposizione – paracadute dell'art. 94, comma quattro, della costituzione; quel rifiuto, infatti, se effettivamente avesse a materializzarsi, assumerebbe innegabilmente tutte le sembianze caratteristiche del fatto di per se stesso generativo della più grave, inevitabile e dissolutiva delle crisi di governo. Scartato, dunque, il metodo del tavolo doppio, che faceva salva almeno lo snodo decisivo della parlamentarizzazione, quello della generazione dialettica del disegno di legge di revisione, lo si sostituisce con quello della parlamentarizzazione rovesciata, che prevede la convocazione dell'assemblea parlamentare perché dia seguito operativo al progetto costituzionale del governo.

Infine, non v'è dubbio, che l'impronta marcatamente governativa del disegno di legge di revisione non può non essere individuata nella troppo evidente possibilità di quest'ultimo di calcolare e determinare esattamente le conseguenze che la nuova disciplina costituzionale è destinata a riversare sulla propria stessa compagine strutturale, sul suo complessivo armamentario funzionale, e, in definitiva, sulla propria collocazione all'interno del sistema costituzionale complessivo; ciò da cui segue che, dappoiché è la medesima figura soggettiva ad occupare la posizione del soggetto che disciplina e del soggetto sottoposto alla disciplina da essa stessa dettata, è difficilmente pensabile che tale figura – nella specie il governo – conceda via libera alla revisione se non alla doppia condizione che il potere di iniziativa da essa esercitato conduca a un risultato che, allo stesso tempo, la rafforzi direttamente e, insieme, la avvantaggi indirettamente sugli altri organi costituzionali, qualora, come nel caso di specie, questi ultimi non possano influire significativamente sulla ripartizione dei benefici della revisione unilaterale della costituzione. Il progetto governativo di revisione esemplifica, dunque, per quest'ultimo aspetto, in forma esemplare, il paradigma di quello che è stato chiamato (per primo da E. Fraenkel e, più recentemente, da G. Zagrebelsky) il paradosso della revisione costituzionale, oltre a convalidare la convinzione che l'esercizio del potere della revisione costituzionale (dopo essersi conformato in guisa da assorbire in sé i connotati del potere costituente) sia ormai divenuta un aspetto fra gli altri della politica tout court.

2. Le giustificazioni del procedimento di revisione prescelto nella relazione al progetto: a) la formalizzazione di conclusioni già raggiunte dal dibattito sulla revisione costituzionale; b) il carattere di organicità delle soluzioni proposte.

Nella percezione (è difficile dire quanto consapevole) del carattere eterodosso del procedimento costituzionale messo in cantiere, la relazione al disegno di legge sembra volere anticipatamente rispondervi. E' vero, sembra concedervi implicitamente, che un disegno di revisione costituzionale, tanto più se possiede l'ampiezza di quello proposto al senato, non dovrebbe essere rinchiuso in un'iniziativa legislativa del governo. Se ciò non ostante, tale iniziativa è stata presa, una (se non più di una) buona ragione, tuttavia, deve esistere ed effettivamente esiste. Tale ragione, stando alla relazione, deve essere individuata nel dato che il Governo altro non ha fatto che tirare le fila di un dibattito sulla revisione costituzionale giunto ormai al suo punto di piena maturazione, onde esso si è limitato a mettere in bella copia le conclusioni alle quali quel dibattito prolungato era approdato. Non v'è, infatti, chi potrebbe attualmente disconoscere che le due idee – forza intorno alle quali quel dibattito si è internamente sviluppato, quella del completamento della disciplina costituzionale delle autonomie territoriali e quella dell'irrobustimento della compagine governativa, siano attualmente largamente condivise da tutte o quasi le forze politiche rappresentate nel Parlamento nazionale.

Deve, tuttavia, osservarsi relativamente a una giustificazione di tal natura offerta dalla relazione e dal relatore a quelle che, raffrontate a parametri costituzionali generalmente condivisi, sembrano essere devianze del procedimento di revisione, che, come in tesi generale, così anche nel caso particolare, non possa essere trascurata, se non al prezzo di un'ingenuità troppo esibita per essere credibile, la chiara distinzione, la distanza, e anzi il vero e proprio salto concettuale correlato ad essa, che esiste fra il piano delle idee generali e quello delle puntuali formulazioni normative nelle quali le prime possono essere convertite. Si tratta, infatti, di un dato caratterizzante che costituisce un autentico proprium del diritto costituzionale, se lo si intenda come il luogo giuridico - normativo delle idee più intensamente simboliche dell'intero ordinamento, ciò che può essere empiricamente e agevolmente verificato nella frequenza estrema delle ipotesi – rappresentative di un modo d'essere normale di questo ramo, anzi di questo tronco dell'ordinamento complessivo - nelle quali un'assai pronunciata pluralità di interpretazioni particolari viene offerta delle medesime idee di fondo (o della formulazione letterale di tali medesime idee) anche ad opera di coloro che a tali idee sinceramente aderiscono, e che può essere verificata appunto anche a proposito delle idee forza dell'autonomismo territoriale (inquadrabile in una prospettiva più nordamericana o più tedesca, più municipale o più regionale) e della forma di governo (inquadrabile nelle forme presidenziale o semipresidenziale, a premierato o a cancellierato e nelle numerose varianti interne di tali forme) normativizzate dal disegno di legge costituzionale del Governo. Tanto le traduzioni dell'una quanto quelle dell'altra, infatti, pure quando si muovano all'interno di quelle idee – forza, possono ben assumere – lo si è appena indicato –

caratteristiche normative reciprocamente non poco distanti e dunque dissimili e financo antitetiche rispetto a quelle impresse ad entrambe dal disegno di legge governativo, ciò che priva della sua forza la giustificazione avanzata dal relatore.

Un'osservazione, quella appena proposta, che, in forme adattate, può essere opposta anche all'altra affermazione del relatore al disegno di legge esaminato mediante la quale viene sostenuta la tesi del carattere organico della revisione costituzionale deliberata dal Consiglio dei ministri, per approdare, in via susseguente, alla tesi dell'inscindibilità interna del disegno di revisione proposto e, in tesi ultima, (che probabilmente, tuttavia può essere letta come, in effetti, determinante), a quella dell'impossibilità di sottoporla a una deliberazione referendaria confermativa, (prevista dal progetto – e prima dal progetto di revisione della bicamerale, criticato sul punto da Panunzio e Pace - alla stregua di una necessaria, plebiscitante, legittimazione delle scelte parlamentari di revisione guidate da un governo indicato al corpo elettorale e da quest'ultimo prescelto) che non abbia carattere unitario. Anche relativamente a tale ulteriore affermazione, pur quando si condivida la posizione, effettivamente condivisibile, che riconosce un legame necessario fra la revisione delle autonomie territoriali e quella della forma di governo, e in particolare la connessione indeclinabile del potenziamento di entrambe, è logicamente evidente come da essa non possa conseguire la presunzione che debba automaticamente condividersi la specie particolare della connessione – e conseguentemente la natura organica della medesima – istituita fra quei due ceppi di disciplina, sia che la condivisione mancata debba ascriversi, come appena si è fatto notare, a dissenso intorno alla disciplina specifica di entrambi, ed eventualmente anche al modo nel quale le discipline non condivise vengono reciprocamente collegate, sia che essa debba ascriversi a dissenso intorno a una soltanto delle particolari macrodiscipline proposte, e, quasi inevitabilmente, anche al collegamento fra la disciplina alla quale si assente e quella alla quale non si assente, sia, infine, che essa debba essere ascritta, in un'ipotesi – limite, al solo modo nel quale due discipline generali, entrambe consentite, siano state in concreto reciprocamente collegate.

3. Equilibrio dichiarato ed equilibrio reale dei tre principi che ispirano il progetto di revisione costituzionale (completamento dell'autonomismo territoriale, irrobustimento della forma di governo, tutela presidenziale dell'interesse nazionale)

Sono tre, com'è noto, i principi che sorreggono, come la sua stessa relazione di accompagnamento enuncia, l'intero progetto di revisione, il completamento della riforma federale, l'irrobustimento della forma di governo e l'interesse nazionale in funzione di collegamento dei primi due. Essi, però, nella relazione al progetto, non sono posti in posizione di equilibrio paritario. La connessione dei tre principi, nella quale si manifesta il collegamento della revisione della forma di Stato con quella della forma di governo, che il progetto di revisione si propone di modificare, nella prospettiva dichiarata dalla relazione al disegno di legge costituzionale testé

presentato, è organizzata, infatti, secondo un criterio che pone in posizione prioritaria la revisione di quella che viene denominata la forma di Stato, fatta coincidere con la riforma delle autonomie territoriali. E' a tale principio che la relazione attribuisce la funzione prioritaria e trainante dell'altro principio, quello dell'irrobustimento della forma di governo, funzionando il terzo, affidato alla garanzia del Presidente della Repubblica, da termine medio dell'uno e dell'altro.

A proposito del tenore graduante suggerita da tale impostazione della relazione, esso, però, è reso assai poco verisimile, tanto, come sopra si diceva, a causa del ruolo dominante e strategico occupato dal governo nel processo di revisione costituzionale e dalla piena visibilità, apertagli da quel ruolo, degli scenari costituzionali conseguenti alla realizzazione del "proprio" progetto di revisione, onde non si può pensare che quest'ultimo sarebbe stato formulato se non avesse assicurato all'autorità proponente una posizione parallelamente dominante all'interno del sistema costituzionale complessivo; quanto, sul piano del contenuto del progetto di revisione, dal suo marcato assetto dissociativo, che mira a integrare la più compatta delle forme di governo con la più disgregata (lo si vedrà più avanti) delle forme attribuibili alla nuova organizzazione centrale delle autonomie territoriali. La graduazione tra i due blocchi portanti del progetto di revisione, suggerita dalla relazione al medesimo, sembra, dunque, nascondere, se ci si prenda la briga di effettuare una verifica, una graduazione di segno inverso rispetto a quella che si vorrebbe suggerire, la quale ultima consegue a una strategia di mascheramento degli obiettivi reali della riforma, che appare consustanziale a ogni progetto di revisione non poggiato fin dall'origine su base parlamentare e, per ciò, intrinsecamente dialettica.

Del resto, se quello indicato rappresenta il mascheramento più generale e strategico esibito dalla relazione, non è malagevole cogliere in essa disseminati, senza avere a forzarne la dimensione interna, spunti particolari (nel loro insieme costitutivi di una tendenza evidente) intesi a sottodimensionare la portata delle innovazioni introdotte nella forma del governo e nella forma di governo, descrivendo e racchiudendo l'una e l'altra in pochi, rapidi, talora sottintesi, passaggi esplicativi. E' una tendenza questa nella quale si esprime, con varie modulazioni, quell'esigenza di dissimulazione delle innovazioni e del loro effettivo significato che rappresenta un motivo classico delle modificazioni costituzionali quando esse, essendo guidate da un potere, legalmente o fattualmente, dominante, debbono essere, tuttavia, rappresentate come aspetti "naturali" della revisione condotta in porto, non associati al vantaggio degli interessi dei poteri che le hanno volute, né allo svantaggio degli interessi dei poteri che le hanno subite. Non insomma dichiaratamente associati – come nella nota teoria mortatiana – a una particolare forma materiale della costituzione. Ad esemplificazione di alcune modulazioni particolari della generale tendenza al mascheramento dei significati del progetto di revisione possono essere indicati alcuni passaggi nevralgici della relazione. Vi è quella per la quale la particolare disciplina adottata, anziché essere volta alla soddisfazione di interessi particolari, viene associata alla necessità di soddisfare esigenze di natura generale. In questa chiave la particolare forma premierale prescelta viene larvamente sostenuta in nome

dell'interesse generale alla costruzione di un sistema costituzionale che per difendersi dal pericolo della sua "itio in partes", proprio di quella particolarissima forma di rafforzamento del centro governativo avrebbe bisogno. Vi è quella, variabile della variabile appena esposta, onde quest'ultima particolarissima forma di rafforzamento del premier, viene presentata come un modo classico e, dunque quasi naturale, per stabilire una vera primazia del primo ministro. Vi sono, infine, le variabili che consistono nell'affermazione negativa di qualcosa, ma per semplici allusioni e parlando d'altro. Così, per esempio, nel presentare il nuovo principio fondamentale sul quale dovrebbe sostenersi il futuro equilibrio costituzionale, lo si descrive fondato sull'equilibrio del sistema delle autonomie e della "maggioranza di governo", espressione quest'ultima che, non nominando il Parlamento o riducendolo alla sua componente maggioritaria, allude al drastico ridimensionamento del ruolo parlamentare nel futuro assetto costituzionale, unitamente alla rigida (e semiassoluta) subordinazione della futura maggioranza alla direzione politica esercitata nei suoi confronti dal Governo, che non trova via di uscita diversa da quella del meccanismo automatico, e dunque oltremodo rigido e manicheo, previsto nei commi 2 e 3 del nuovo art. 94 del progetto e che, nella filosofia di quest'ultimo appare essere la proiezione obbligata dell'onnivalente legittimazione plebiscitaria alla quale si ispira il progetto di revisione costituzionale. Così ancora, allorquando, nelle formule degli articoli 70 e ss., si parla del "Senato federale della Repubblica", si fa ricorso a una variabile terminologica e retorica inversa a quella appena descritta, nel senso che la formula utilizzata enfatizza il senso dell'innovazione introdotta, e ne maschera la portata reale, che resta quella significativa, ma indubbiamente più modesta, di una riorganizzazione al centro del sistema delle autonomie locali, nella quale la componente regional – federale appare indistinguibile, se non addirittura recessiva, rispetto a quella direttamente municipale.

4. La costituzione normativa del progetto e la costituzione materiale (politica, economica, sociale)

Per evitare che la maggioranza possa essere alterata "per la decisione autonoma dei singoli parlamentari" (si esprime così la rel. D'Onofrio) il progetto di revisione punta a ingabbiare in una camicia di forza la maggioranza parlamentare, nelle situazioni di dissenso puntuale (questione di governo) come in quelle di dissenso complessivo (mozione di sfiducia) dalle scelte di governo, indipendentemente da ogni valutazione sull'ampiezza e sul merito del dissenso; così facendo, però, porta allo scoperto l'idea che il primo ministro, privato in tal modo della facoltà di apprezzare concretamente la consistenza politica del medesimo, possa riuscire a guidare politicamente la "sua maggioranza" solo a condizione di poterlo fare al riparo di fortificazioni giuridiche precostituite capaci di bloccare i flussi variabili, bidirezionali o multidirezionali, della politica, della quale verrebbero lasciate filtrare solo le spinte ultime e più dirompenti.

E', dunque, l'anticipata confessione del timore della possibile fragilità politica del futuro primo ministro, non ostante l'unzione popolare offertagli dall'adesione maggioritaria all'indicazione del suo nome nella scheda elettorale, ad aver ispirato la progettazione delle disposizioni che lo superdifendono, oltre che dall'eventualità di proprie valutazioni, aprioristicamente e in via di principio, sospettate di indulgenza politica, dalla defezione autonoma di "singoli parlamentari" della maggioranza che lo sostiene, presupposti come "infedeli" alle scelte del corpo elettorale che li ha eletti, come riflesse nel programma di governo, anche nell'ipotesi in cui essi paradossalmente abbiano a dissentire dalle decisioni del premier proprio per fedeltà a quelle scelte e a quel programma o trovino spiegazione nell'emersione impreveduta (e diversamente valutata) di fatti e situazioni gravi e non programmate. Ma, al di là di questo connotato evidente, immediato e positivamente segnato, per il quale nel progetto di revisione la costituzione ricade (e scade) all'antica funzione di semplice tecnica di organizzazione del potere, il progetto lascia, allo stesso tempo, negativamente trasparire la sua filosofia di diffidenza, se non proprio di ripulsa, nei confronti delle realtà politiche tradizionalmente deputate alla raccolta e all'organizzazione del consenso. Infatti (è perfino banale dirlo), le forme nelle quali si vuole da parte sua disciplinare la nuova organizzazione del governo, piuttosto che rappresentare riflesso di un sistema politico sottostante dotato di un proprio ordine interno, articolato in (due) contrapposti partiti, o in schieramenti di partito entro i quali uno dei partiti coalizzati possa imporre agli altri la propria egemonia non discussa, né discutibile, presuppongono, al contrario, un sistema (divenuto per la necessità di arginare il disfacimento) bipolare entro il quale quei partiti, a causa della fragilità della propria compaginazione politica, debbano essere legati insieme con il filo di ferro di regole costituzionali che paralizzino del tutto il loro reciproco, eventualmente e (almeno in parte) divergente, dinamismo politico, in guisa da stabilizzare, con l'ausilio di strumenti costituzionali – come il generalizzato simul/simul –, una premiership presupposta incapace di sorreggersi sulla propria supremazia politica effettiva. Carattere distintivo del progetto, in definitiva, è quello di portare al limite, la funzione "correttiva" delle "distorsioni" della politica esercitata normalmente dalle costituzioni con il potenziare al limite i meccanismi di stabilizzazione di un premierato che l'ambiente politico condannerebbe a una debolezza congenita, rimediabile, con il suo isolamento rispetto ai mutamenti interni al governo, ma solo se accompagnato con l'impermeabilizzazione dello stesso dalle dinamiche parlamentari, in guisa da caratterizzare nel modo il più possibile "personale" la progettata forma di governo. Per l'aspetto considerato, in sostanza, il progetto di revisione esaminato, nel suo risoluto dimensionarsi secondo esigenze ritenute implicitamente caratteristiche di un presente politico – costituzionale singolarissimo nei propri tratti distintivi, oltre ad essere fortemente esposto al rischio basilare appena segnalato, pare negarsi, a causa del proprio interno (quanto mai diffidente) spirito costitutivo, la possibilità di lasciarsi guidare dall'ambizione lungimirante di dare vita a una riforma del governo che pretenda di valere per un futuro nel quale la transizione costituzionale della quale da un decennio si parla,

possa considerarsi conclusa, e sembra soddisfatto, invece, di appagarsi dell'appiattita ambizione di mettere in campo una riforma del medesimo destinata a valere solo per un ulteriore, e chissà se conclusivo, segmento di quella transizione. Perciò anche se è stato detto, da Rescigno, che raramente le transizioni costituzionali mettono capo a una propria costituzione, ebbene, in questo caso, invece, se il progetto di revisione sul quale si sta riflettendo, fosse approvato, dovrebbe dirsi che essa abbia messo capo, per quel che credo, a una costituzione di questo tipo.

D'altra parte se, in astratto, potrebbe pure considerarsi equilibrata l'impostazione adottata dal progetto che, a un sistema politico nazionale più frammentato rispetto a quello di Paesi approdati ben prima del nostro ad accogliere, nel diritto costituzionale come in quello politico, la forma di governo neoparlamentare, vi reagisce con l'irrigidimento degli strumenti di correzione, in concreto è ben lecito chiedersi se l'equilibrio – al limite immaginato non sia destinato a favorire la manifestazione (se non la vera e propria scoperta) di un nuovo paradosso della revisione costituzionale, per il quale all'intensificata correzione costituzionale dei moti spontanei della politica, mirata a paralizzarne i disordini interni, possa corrispondere un'accentuazione e financo un'esplosione dei medesimi, (mediante una fibrillazione endemica e uno sfaldamento lenticolare della maggioranza, non spinta cioè fino al punto critico da poter essere domata solo con la presentazione di una “questione di governo”, la prima; mediante mozioni di sfiducia confortate dalla confluenza dei voti di gruppi dissidenti della maggioranza con quelli dell'opposizione, la seconda), con il risultato che sarebbero tali fenomeni a rendere inefficaci, quando non a paralizzare, i congegni costituzionali mirati, invece, questi ultimi a ottenere il risultato opposto. Sembra dover essere considerata, in ogni caso, teoricamente non fondata, e dunque illusoria, l'aspettativa basilare, da cui l'intero progetto, almeno dichiaratamente, è nutrito, che il ricorso alla consacrazione del voto popolare possa unificare un sistema politico basato su aggregazioni socio – politiche debolmente integrate all'interno come all'esterno, se è vero che un'integrazione fra partiti cosiffattamente caratterizzata è destinata a riflettersi inevitabilmente sulla stessa volontà popolare, frantumandone interiormente, secondo le proprie stesse linee di frattura, la pretesa salvifica unità.

Una domanda coerente all'itinerario problematico fino a qui percorso, (e con la quale si vuol saggiare per altro aspetto il progetto di revisione) che, a questo punto, inevitabilmente si incontra quando si proceda a ritroso e si risalga, dunque, a monte della fase in cui la consultazione elettorale dei cittadini decide per la vittoria dell'uno o dell'altro dei partiti (e dei programmi) contrapposti, o (in Italia) degli schieramenti di partito (e dei programmi) contrapposti, riguarda le condizioni di possibilità in base alle quali la costellazione partitica, pur meno fratturata che in passato, ma certamente ancor oggi non poco disunita, si risolva a rilasciare al leader di uno dei partiti di ciascun polo dell'alleanza competitiva, la patente di leader dell'intera coalizione dei partiti, premessa indispensabile per acquisire la posizione costituzionale di primo ministro, che, in caso di vittoria elettorale, tanto in profondo vincola, quanto meno formalmente, l'iniziativa politica di ciascuno dei partiti coalizzati, oltre che la libertà

di azione dei gruppi parlamentari della futura maggioranza che a ognuno d'essi fanno riferimento. A questo primigenio livello problematico non sembra valere più, infatti, o valere al più come condizione, non primaria, ma solo sussidiaria di possibilità, nella scelta del leader della coalizione, quella per la quale l'attribuzione del ruolo di guida politica debba essere riconosciuta, in linea di principio, al leader del partito politico elettoralmente più forte, entrata del resto già in crisi nel decennio '80-'90. A ostacolare l'agibilità di quella condizione stanno, infatti, oggi ragioni varie e ben note, ora riguardanti l'appannarsi – all'esterno, ma financo all'interno – dell'identità ideologica, degli obiettivi strategici, della credibilità sociale e dell'autocoscienza collettiva dei partiti, ora la difficoltà, strettamente connessa allo sbiadirsi dei caratteri identitari e autoidentitari dei medesimi partiti, di individuare, all'interno di ognuno, una persona la cui biografia politico – culturale possa essere fatta agevolmente combaciare con quella da cui si identifica la figura del leader riconosciuto e reclamato come quello appropriato alle circostanze, una figura della quale, per altro verso, tanto si fa frenetica la ricerca, quanto più avanzato è quel processo di sbiadimento; ora la percezione che, a causa della natura in gran parte ideologicamente obsoleta delle varie aggregazioni partitiche e del carattere spesso artificioso e di comodo con le quali esse cercano di accreditare le ragioni della propria specifica e differenziata identità, tali aggregazioni non possano essere viste se non come forme associative e organizzative transeunti, destinate, a termine più o meno lontano, a dissolversi entro nuove, più ampie, diversamente concepite e organizzate, formazioni partitiche. E' in un quadro come questo, ove massime sono le difficoltà di individuazione della persona alla quale, per le doti morali, politiche e intellettuali, sia diffusamente riconosciuta la capacità di catalizzare il consenso indispensabile alla guida politica del Paese, (ulteriormente caratterizzato dal fatto che fino ad ora non sono riuscite a farsi strada proposte di designazione dei leaders di partito e di coalizione con lo strumento delle elezioni primarie), che possono aprirsi (e che in effetti si aprono) le più grandi (e nel passato, a un livello tanto radicale, inusitate) possibilità di intervento nella selezione dei leaders politici e nella elaborazione dei loro programmi elettorali, per ogni tipo di forza non politica e, in particolare, per le forze economiche organizzate. Se, infatti, almeno nel primo venticinquennio postrepubblicano si poteva dire (e anzi esplicitamente da molti si teorizzava) che le forze economiche e le tecnostutture di vario tipo potessero esercitare la propria influenza sulle scelte politiche, solo muovendosi entro le articolazioni organizzate (o "correnti") dei singoli partiti, tacitamente deputandole a rappresentare i propri interessi nelle vicende politico parlamentari, onde appropriatamente si poteva concludere che lo studio delle forme di governo non dovesse estendersi fino all'analisi delle forme di influenza da tali forze esercitate autonomamente (cioè all'esterno delle tradizionali sedi dell'attività politica) sulla forma di governo, bastando studiare le forme dell'integrazione di tali forze entro l'organizzazione dei partiti politici tradizionali, oggi questa conclusione non tiene più e appare tanto largamente superata da risultare del tutto improponibile. E' poco questionabile, infatti, che tale è la crescita relativa del peso esercitato da tali forze organizzate sulla

politica a paragone di quello esercitato dalle stesse forze politiche sul terreno loro proprio, che, nel presente della situazione italiana, ad esse sembra essere senza contestazione data la possibilità di scegliere fra l'esercizio efficace e tutto esterno della propria influenza sui partiti politici fin dal momento preelettorale nel quale si scelgono persone (financo, anzi specialmente, quelle destinate alla guida) e obiettivi programmatici, e l'esercizio di un'egemonia politica diretta – e dunque tutta interna – ottenuta aggregando consenso partitico (e poi elettorale) intorno alla persona e ai programmi di qualche capo di industria convertito – per le caratteristiche “difficili” del momento – in “capo” politico, venendo in tal modo allo scoperto, in rovesciamento speculare delle convenzioni del passato, la capacità del sistema economico di costruire un partito politico “attorno” a una figura non politica, e di ridimensionare l'istituzione – partito quasi a semplice articolazione particolare di una più ampia coalizione di interessi primariamente non politici che in sé lo comprende.

Può essere dunque un'iniezione di potenza come quella solo per cenni essenziali descritta a determinare il compattamento politico, talora la nascita, di certe forze politiche e a determinarne decisamente l'egemonia – altrimenti, cioè con i soli mezzi della politica, non conseguibile – entro una o entro ciascuna delle coalizioni che si fronteggiano. E può essere, dunque, un “contratto preelettorale” di questa natura, fondato su una gerarchizzazione di partiti e su una prospettazione di programmi che solo secondariamente sono politiche, ad essere trasformato nel “contratto elettorale” successivamente presentato agli elettori e sottoposto al loro voto, al quale viene, in definitiva, assegnata la funzione di sigillare con la ceramica della volontà popolare il ridimensionamento delle prerogative più tipiche della politica, (tali sono quelle consistenti nella scelta di persone, programmi e obiettivi), che non sarebbe portato a termine da una società civile maturata che sia riuscita a riconquistare gli spazi indebitamente espropriati a suo danno dai partiti politici “invasori”, ma, invece, semplicemente ad opera di poteri non politici divenuti politicamente determinanti.

Non trova espressione nel progetto la formale sanzione di tutto ciò? Questo a noi pare di leggere nel disegno complessivo che esso presenta: nella sua enfaticizzazione della volontà popolare nel momento in cui essa è più palesemente e artificiosamente (non politicamente cioè) eterodiretta; nel contrapporre con tanta rigidità questa volontà a quella della maggioranza parlamentare; nel precludere a quest'ultima qualsiasi possibilità fisiologica (non implicante, cioè, la propria stessa dissoluzione) di opporsi, per gravi che siano le sue ragioni al primo ministro (tali dovrebbero essere considerate, per esempio, quelle relative al suo potere di controllo sull'attuazione del programma e sugli aggiornamenti necessari dello stesso, per definizione non sottoposti, né sottoponibili alla verifica popolare); nel fare di quest'ultimo, non soltanto il custode unico del visibile “contratto elettorale”, espressione del sottostante, non visibile, “contratto preelettorale”, ma anche l'arbitro delle amplificazioni o delle restrizioni programmatiche, e perfino degli sconfinamenti dal programma. E' visibile in tutto questo un sovrappiù di politicità, un qualche cosa di iperpolitico che eccede le possibilità di spiegazione offerte dall'istituto della fiducia

parlamentare, che cerca per ciò di poggiare su principi di legittimazione più solidi e diretti, che di essa lascino in piedi solo una parvenza, quanto della stessa è indispensabile per negare che con la nuova forma di governo si sia realizzato il trapasso dalla forma parlamentare o neo parlamentare a una forma di governo diversa, mentre essa oggi, come è stato detto da Elia, somigliando nella sostanza a quella semipresidenziale, assicura al primo ministro i vantaggi di quest'ultima. Ma proprio perché la volontà popolare non può essere invocata come titolo di legittimazione positivo ed esclusivo della nuova forma di governo, ciò che implicherebbe l'espulsione da quest'ultima della relazione fiduciaria, ad essa si finisce per richiamarsi in chiave negativa, per contendere il più possibile a quella relazione gli spazi pur circoscritti che ad essa sono naturalmente propri in ordinamenti costituzionali a base democratica (quello inglese viene richiamato più volte ad esempio dalla relazione, ma naturalmente si potrebbe richiamare Duverger e i noti progetti da lui patrocinati) nei quali la stabilizzazione del governo è espressione di un'esigenza fortemente avvertita. Se è così il fondamento positivo della stabilizzazione governativa prevista dal progetto va cercato bensì in un territorio (quello preelettorale) nel quale le forze politiche si addestrano a cercare in pari tempo insediamento e convergenza, ma dove ormai esse, incapaci di trovare in se stesse i principi tanto robusti da reggere il peso dell'organizzazione costituzionale del governo-parlamento, non sono più sole e, costrette a coabitare con altre forze non politiche, debbono pagare ad esse un alto prezzo, quale è quello di ottenere la stabilizzazione dell'organizzazione di governo poggiandola su basi che non sono più soltanto politiche e che, anzi, in tanto possono essere concordate e poi concretamente realizzate, in quanto la politica accetti di vedere fortemente ridimensionata la propria tradizionale sfera di influenza. Il chiaroscuro politico – non politico della base sembra riflesso nel chiaroscuro del progetto di revisione della forma di governo che su di essa poggia, iperpolitico per un verso (nella definizione del ruolo del primo ministro), antipolitico per un altro, laddove si stringe con lacci troppo serrati la libertà di azione della “sua” stessa maggioranza. Sia l'iper che l'anti appaiono comunque dovuti alle “cessioni di sovranità” e alle “torsioni” che la dimensione schiettamente politico - costituzionale deve attualmente subire, a causa dei troppo alti prestiti di coesione che è costretta a chiedere a soggetti rappresentativi di dimensioni diverse.