

ALCUNE RIFLESSIONI SULLE TENDENZE DELLA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA

di Valerio ONIDA (*)

1. Prenderò in considerazione il periodo intercorrente fra il 1981 e oggi; e mi occuperò soprattutto del «cuore» della forma di governo, cioè degli organi di indirizzo politico (governo e Parlamento), e dei rapporti fra loro.

Procederò secondo queste tre direttrici: individuerò prima alcuni fatti salienti di questo periodo; in secondo luogo cercherò di analizzare quelli che mi appaiono i fenomeni e gli aspetti più rilevanti che emergono da quei fatti; in conclusione cercherò di formulare alcune ipotesi su tendenze e prospettive.

2. I fatti salienti: indicherò sei eventi o ordini di eventi.

Primo: si è consolidata una distribuzione del consenso elettorale fra le forze politiche presenti in Parlamento, che ruota attorno a tre poli principali, ai tre partiti maggiori: Democrazia cristiana, Partito comunista e Partito socialista, con una riduzione rispetto al passato (nonostante la permanente e talvolta accentuata frammentazione del sistema politico) delle alternative di schieramento possibili.

A partire dal 1976 è venuta meno la praticabilità di una coalizione centrista, che faccia a meno dell'apporto del Partito socialista; e questa situazione appare oggi consolidata.

Secondo fatto: si è rotta la storica convenzione per la quale la carica di presidente del Consiglio spettava al partito di maggioranza relativa, e comunque al maggior partito che partecipava alle coalizioni di governo: si sono avute, e per un periodo alquanto lungo, Presidenze del Consiglio non democristiane.

Terzo fatto saliente: il complesso di avvenimenti che ha ruotato

(*) Docente di Diritto costituzionale nell'Università di Milano.

intorno a quella che chiamerei la strana crisi del 1987, nella quale si sono potuti leggere in filigrana molti degli aspetti caratteristici del sistema politico di oggi.

Quarto: i referendum più recenti e, in correlazione con questi, i nuovi usi dell'istituto referendario che sono emersi.

Quinto: più che di un fatto si tratta di una serie di episodi che manifestano, a mio avviso, un fenomeno di accentuazione di quelli che chiamerei conflitti inter-istituzionali; cioè, più che per il passato e in maniera più esplicita sono emerse tensioni e veri e propri conflitti fra le istituzioni, in particolare fra la magistratura, il Consiglio superiore della magistratura e anche la Corte costituzionale, e gli organi di indirizzo politico, comprendendo fra questi anche il capo dello Stato.

Sesto e ultimo fatto: l'avvio di una riflessione, per così dire, a livello ufficiale, sulle possibili riforme costituzionali, con la presentazione di progetti di legge costituzionale, la formazione della commissione Bozzi, l'inclusione di prospettive di riforme istituzionali nei programmi di governo.

3. Vediamo adesso quali sono — naturalmente secondo il mio giudizio — i fenomeni e gli aspetti più rilevanti che vengono in evidenza attraverso la lettura di questi e degli altri fatti che hanno caratterizzato la storia politica di questo periodo.

Anzitutto, si è assistito ad una ulteriore attenuazione delle contrapposizioni programmatiche generali fra le forze politiche maggiori, e quindi ad una attenuazione delle differenze, in termini programmatici oltre che ideologici, fra i partiti.

Vale la pena di notare una contraddizione: mentre il panorama politico viene caratterizzato da questa attenuazione delle differenze sul piano degli indirizzi reali e dei programmi concreti, tanto che talvolta sembra quasi di vedere che i partiti siano alla ricerca di elementi di differenziazione per fondare una dialettica fra di loro, dall'altro lato le contrapposizioni fra i partiti si accentuano; ma esse appaiono frutto, più che di scontri sul terreno programmatico, di collocazioni «storiche» e in qualche modo necessitate delle forze politiche, o da mera concorrenza sul terreno elettorale e dell'esercizio del potere.

Insomma, oggi non ci si contrappone tanto sul *che cosa* si deve fare, ma sul *chi* deve farlo.

A questo fenomeno se ne collega un altro, che chiamerei

deperimento della funzione dell'indirizzo politico, come funzione unificante. Vi è stato un periodo nella nostra storia nel quale i costituzionalisti hanno riflettuto molto sulla funzione di indirizzo politico come elemento di unificazione attorno al quale era possibile sistematizzare le attribuzioni degli organi costituzionali. Oggi appaiono largamente svuotati di contenuto i momenti, i procedimenti e gli atti nei quali questa funzione tradizionalmente si esprime: le mozioni motivate di fiducia, i voti di fiducia al governo, o gli stessi programmi che i governi espongono davanti alle Camere.

Analogamente, si assiste ad un deperimento della programmazione come procedimento di ricerca e di fissazione di obiettivi per l'azione pubblica.

Si ha quindi un processo di decisione caso per caso. Ciò talvolta viene anche teorizzato, quando si afferma che la programmazione oggi non si può fare mediante decisioni globali e dotate di una certa stabilità, ma deve essere una «programmazione-processo»: il che appare, almeno in parte, la giustificazione a posteriori di un processo decisionale fondato sul caso per caso, in mancanza di obiettivi di più lungo respiro.

Si assiste perciò ad una scissione fra le basi su cui si fondano la ricerca e la formazione del consenso politico, ancora in larga parte legate a collocazioni storiche dei partiti e a appartenenze storiche, e le basi delle decisioni concrete espresse dal sistema politico.

4. Un secondo fenomeno. Non emergono più strategie di sviluppo del sistema politico fondate non tanto su ipotesi di egemonia di una singola forza politica (ipotesi in sostanza mai verificate nella nostra storia istituzionale), ma su ipotesi di alleanze e di convergenze considerate non come fatto esclusivamente numerico, ma come espressione di una strategia.

Nei primi venti-trent'anni di vita della Repubblica ciò era accaduto: il centrismo dell'epoca di De Gasperi era un'ipotesi di alleanza strategica, tanto è vero che si fondò, nella prima legislatura, non su una necessità numerica, ma su una scelta del partito di maggioranza. Anche il centro sinistra ha rappresentato un'ipotesi di questo genere; non è stata una pura operazione parlamentare, e nemmeno, prevalentemente, una convergenza su obiettivi concreti, quanto piuttosto un'ipotesi di sviluppo del sistema politico. E anche la più breve stagione dell'unità nazionale, nella legislatura

1976-1979, credo si possa iscrivere in questa logica, di una alleanza vista in funzione di una strategia di sviluppo del sistema politico.

Questo fenomeno sembra ora scomparso dalla scena; le coalizioni di governo non si configurano come alleanze strategiche, ma come convergenze più o meno necessitate. Mentre le collocazioni «storiche» delle grandi forze sembrerebbero dover favorire il delinearsi del classico bipolarismo fra una destra e una sinistra, questo invece non si manifesta, e si procede con coalizioni «innaturali» fra soggetti in forte contrapposizione fra di loro, configurate appunto non come alleanze strategiche ma come convergenze necessitate.

5. Ciò comporta anche un altro fenomeno: le coalizioni di governo sono fortemente conflittuali. La conflittualità è bensì propria di ogni coalizione fra partiti diversi, ma oggi essa è non solo molto maggiore, ma quasi un elemento caratterizzante e «indispensabile» dell'accordo di governo. Lo spazio del conflitto politico sembra essere oggi in larga misura interno alle coalizioni governative. Una sorta di conflittualità «istituzionalizzata», non limitata ai momenti della formazione del governo o della crisi di governo, ma permanente.

La creazione nell'ambito del Governo del Consiglio di gabinetto appare in parte riconducibile a questo fenomeno, come espressione dell'esigenza di trovare anche sedi istituzionali nelle quali ricondurre la conflittualità interna alla coalizione. Di qui la contraddizione, in certo modo, di un Consiglio di gabinetto che dovrebbe riunire i responsabili dei settori più rilevanti della politica governativa, ma viene composto in maniera tale da risultare soprattutto il luogo dove si ritrovano gli esponenti più autorevoli dei partiti della coalizione, non tanto in forza del ruolo che svolgono nel governo, quanto in forza del ruolo politico che essi svolgono in quanto esponenti dei partiti.

6. Anche i criteri di distribuzione delle cariche all'interno del governo non sono solo elementi di scambio e di contrattazione tra i partiti, ma anche elementi della strategia politica dei partiti coalizzati (la «pari dignità»).

L'attribuzione poi della carica di presidente del Consiglio ad un esponente di un partito diverso da quello di maggioranza relativa non è solo questione che attiene alle contingenti fortune dei partiti e dei leaders, ma assume un rilievo più ampio.

Un criterio di «rotazione» nella massima carica del governo, nell'ambito della stessa maggioranza, e al di fuori del presupposto di significative dislocazioni del consenso elettorale, non può essere un «surrogato» di alternative di governo e di maggioranza che non si manifestano; ma, mettendo in discussione una «convenzione» in atto dal 1946, e cioè uno dei punti di riferimento fino a oggi più costanti del funzionamento concreto della forma di governo, introduce un nuovo elemento di instabilità fra i partiti e assume dichiaratamente il significato di una nuova regola nella distribuzione del potere tra le forze politiche della coalizione (il «patto della staffetta»).

Il presidente del Consiglio è sempre stato, per così dire, l'incarnazione dell'ipotesi di governo determinata anche dai rapporti di forza tra i partiti della coalizione; in questo quadro era naturale anche l'attribuzione della Presidenza del Consiglio al maggiore partito.

L'esplicita rottura di questa convenzione ha portato ad una scissione tra guida del governo e rapporti di forza elettorale fra i partiti coalizzati.

L'alternanza, infatti, come ho accennato, non è stata correlata, in modo determinante, a modificazioni significative del rapporto di forza elettorale tra i partiti della coalizione medesima, ma è stata il frutto ultimo dell'uso, soprattutto da parte del Partito socialista, del «potere di coalizione» da esso conquistato.

7. Un altro fenomeno, largamente commentato e descritto, è la «personalizzazione» della politica. Contano di più le persone, le qualità o l'abilità personali. Sembrerebbe quasi di assistere ad una sorta di iniziale avvento di una «meritocrazia» politica, favorita dal venir meno o dall'attenuarsi delle contrapposizioni programmatiche fra i partiti e dall'affermarsi di regole legate alla concorrenza e alla distribuzione del potere fra le forze politiche.

Peraltro la ricerca del consenso tende spesso a fondarsi su tecniche di promozione della popolarità dei leaders, più che sulla diffusione di proposte ideologiche o programmatiche. Di qui anche l'importanza assunta dall'«immagine» dei leaders, talvolta pubblicizzata come un prodotto, e l'introduzione, nel meccanismo del consenso, di maggiori elementi «fiduciari», legati alle persone dei leaders.

Ciò concorre ad enfatizzare il ruolo determinante dei mezzi di

comunicazione nella creazione e nella diffusione delle immagini politiche, e accentua il problema delle risorse necessarie per conquistare il consenso degli elettori.

Questi due aspetti problematici, da tempo noti ad esempio nella vita politica degli Stati Uniti, vale a dire il peso determinante che nella creazione del successo politico hanno i mezzi di comunicazione, e la crescente entità delle risorse economiche impiegate per conquistare tale successo, emergono in chiara luce anche nel nostro paese.

8. A loro volta i partiti, finita l'epoca dei «partiti chiesa» non sono nemmeno più, prevalentemente, luoghi di elaborazione di indirizzi e di scelte, bensì macchine elettorali e macchine per l'esercizio del potere.

Da un lato i partiti esercitano sempre più potere, occupano troppo spazio, dall'altro lato appaiono poveri di capacità autonoma di produrre proposte e scelte, quindi molto permeabili agli interessi o comunque alle idee di chi riesca ad impadronirsi delle leve di comando interne. La «macchina», infatti, è per sua natura neutrale rispetto alla sostanza di ciò che si produce. Può produrre cose diverse, può produrre in modo più o meno efficiente, con maggior o minor successo, ma diventa meno rilevante ciò che si produce, più rilevante chi si avvale dell'efficienza della macchina, chi la fa funzionare.

Il partito oggi appare nel nostro sistema istituzionale e politico una figura meno «nobile» di quella che poteva essere nel passato. Il ruolo «costituzionale» dei partiti come strumento di esercizio della sovranità popolare sembra cedere il passo a un ruolo più ridotto e strumentale; così che oggi l'art. 49 della Costituzione va forse letto come una semplice specificazione della libertà di associazione, più che come il fondamento di un ruolo dominante dei partiti in quanto tali nella formazione delle politiche.

Di qui un'altra conseguenza. Nei confronti del «partito-chiesa» e anche del partito-programma o comunque del partito con una consistente «anima» politica è a mio giudizio improponibile la prospettiva di una regolamentazione giuridica, che si spinga fino al controllo della vita interna e dei meccanismi di selezione delle candidature o dei dirigenti, perché ciò significherebbe in sostanza una indebita intromissione del potere pubblico in quei «pezzi» di

società che sono (o erano) i partiti, che come tali devono (o dovevano) essere garantiti nella loro autonomia.

Benché personalmente io resti diffidente nei riguardi dell'ipotesi di una penetrante regolamentazione statale della vita interna dei partiti, devo riconoscere che questa prospettiva, che rispetto a partiti più legati alla società appariva «eversiva» e contraria allo spirito della Costituzione, di fronte ai partiti-macchina non è così improponibile.

Se si tratta di «macchine», diventa più plausibile, e forse in qualche misura anche indispensabile, regolare il loro funzionamento, ad esempio per controllare in certa misura l'utilizzo da parte di esse di risorse economiche o dei mezzi di comunicazione di massa, perché l'uso improprio e distorto di questi non si traduca in una alterazione delle regole della democrazia.

9. I fenomeni che si sono rapidamente analizzati hanno aperto la strada ad un sistema politico caratterizzato da un atteggiamento verso le regole istituzionali diverso da quello prevalente in passato.

In passato il sistema istituzionale appariva come il quadro delle regole del gioco valide per tutti, come un riferimento comune alle forze politiche. Mentre nel campo della politica dominavano le differenze e le divisioni, o le contrapposizioni, le istituzioni erano il terreno del consenso e dell'unità. Questo portava anche, in certa misura, a una sorta di «sacralità» delle istituzioni, che non venivano messe in discussione.

Oggi vi è, come dicevo all'inizio, molto maggiore omogeneità, nel paese e nel sistema delle forze politiche, per quel che riguarda i fini ultimi e gli obiettivi concreti e i programmi, le cose da fare, la stessa mentalità con cui ci si accosta ai problemi politici. Vi sono minori contrapposizioni sui valori, sugli indirizzi e sulle scelte. Se dovessimo usare la classica distinzione fra società omogenee e società non omogenee, dobbiamo dire che la nostra è assai più omogenea di quanto non fosse in passato.

Per contro, e forse anche per questo, il quadro istituzionale non appare più come il necessario riferimento comune, investito di valore proprio perché tale, ma appare un semplice insieme di regole di funzionamento della «macchina» pubblica, di strumenti dei quali si servono i gruppi presenti nel sistema politico, nella competizione per la conquista del potere e nell'esercizio di questo.

Può essere, ed è, anche un fenomeno positivo, quello di una società che ha raggiunto un elevato grado di consenso sui valori di fondo, sui fini, sul modo complessivo di concepire la vita collettiva e il ruolo dei poteri pubblici. D'altra parte però emerge il rischio, oggi molto evidente, di un uso strumentale delle istituzioni e delle regole istituzionali da parte dei protagonisti politici.

10. Faccio qualche esempio.

Nel campo dei rapporti fra governo e Parlamento e dei procedimenti di formazione dell'indirizzo politico generale, negli ultimi anni si è accentuato l'uso strumentale della questione di fiducia. Uso strumentale, non solo perché il governo fa ricorso frequente a tale arma per superare difficoltà parlamentari che non riesce a gestire politicamente, ma anche perché si piegano le regole del procedimento legislativo all'esigenza di rafforzare il governo. Quando si ammucciano letteralmente miriadi di disposizioni in un solo articolo di un disegno di legge, per poter porre una sola volta la questione di fiducia, siamo di fronte ad un caso di strumentalizzazione delle regole istituzionali.

Si elude, così, fra l'altro, l'art. 72 della Costituzione, poiché l'obbligo di votare le leggi «articolo per articolo» presuppone che ogni articolo di legge contenga un insieme compatto e omogeneo di disposizioni normative. Se l'articolazione di un disegno di legge si riduce ad un fatto puramente formale, per cui al limite un articolo unico può assommare i contenuti più disparati, la regola dell'art. 72 viene svuotata ed elusa.

L'uso della legge finanziaria come «omnibus» nel quale immettere le più svariate disposizioni, non connesse alla manovra di bilancio, al fine di avvantaggiarsi dell'iter parlamentare privilegiato di tale legge, è un altro esempio significativo (sul punto oggi c'è la riforma recata dalla legge n. 362 del 1988).

11. Altro esempio notissimo di strumentalizzazione delle istituzioni è l'abuso del decreto legge.

Questa degenerazione della prassi è avvenuta in pochissimi anni. Ancora quindici anni fa il decreto legge era un istituto utilizzato in modo fondamentalmente conforme alle regole dell'art. 77 della Costituzione.

Alcuni episodi, probabilmente considerati come insuscetibili di costituire precedenti, come fatti eccezionali, legati a esigenze di

emergenza, hanno aperto la strada ad una generalizzata prassi di abuso dell'istituto.

Si legifera per decreti, si immette nei decreti legge qualsiasi contenuto, il Parlamento in sede di conversione utilizza senza limiti il potere di emendamento giungendo a riscrivere totalmente i provvedimenti, i decreti vengono fatti decadere e regolarmente reiterati. Fra parentesi questa esperienza dovrebbe insegnare che nella politica costituzionale è sempre molto pericoloso accettare un precedente derogatorio rispetto alle regole, perché ciò molto spesso apre un varco passando attraverso il quale la regola viene abbandonata e cambiata.

12. In tema di risoluzione delle crisi di governo e di scioglimento delle Camere, la crisi del 1987, un episodio saliente della nostra recente storia costituzionale, mostra in maniera evidente come le regole relative al rapporto fiduciario tra governo e Parlamento siano state piegate e forzate, in maniera apertamente strumentale rispetto alle esigenze politiche dei partiti.

Si ricordi l'episodio del voto di fiducia al governo Fanfani dato, per così dire, a dispetto da alcune forze che in realtà non condividevano né il programma, né la struttura di quel governo, e con l'astensione difensiva di un partito che invece in esso contava la maggior parte dei componenti.

13. Altro esempio di strumentalizzazione offre l'esperienza recente dei referendum.

L'istituto referendario è stato, come dire, forzato nei suoi connotati fin dall'inizio, perché chi ne ha fatto strumento della propria strategia istituzionale lo ha usato anche per fini e con modi non conformi alla sua logica. Ma negli anni recenti abbiamo assistito a qualcosa di nuovo, cioè all'uso del referendum non da parte di minoranze parlamentari o di forze extraparlamentari, bensì da parte di forze della stessa maggioranza di governo.

Se nei casi del divorzio o dell'aborto il referendum è apparso essenzialmente come strumento di dialettica della società civile nei confronti del sistema politico, e nel caso della «scala mobile» abbiamo assistito a un referendum utilizzato in funzione di dialettica interna al sistema politico da forze di opposizione, con i referendum del 1987 abbiamo assistito invece al ricorso da parte di partiti di governo allo strumento referendario per perseguire risul-

tati che almeno apparentemente essi avrebbero potuto perseguire attraverso gli strumenti propri della maggioranza parlamentare, cioè con l'uso del procedimento legislativo.

Abbiamo inoltre assistito a quello che si potrebbe definire un uso plebiscitario e simbolico del referendum da parte un po' di tutti i partiti, cioè a referendum voluti o appoggiati non in funzione degli effetti sostanziali della abrogazione referendaria, ma come evento politico simbolico che poteva rafforzare o indebolire determinate forze politiche o determinati schieramenti.

Abbiamo visto partiti che non erano certamente schierati in posizione ostile all'uso del nucleare suggerire ai propri elettori di votare «sì» nei referendum con questo oggetto; partiti che avevano sempre mantenuto una posizione di attenta difesa dell'indipendenza della magistratura suggerire di votare «sì» in un referendum che appariva e forse era stato voluto come attacco alla magistratura.

In passato era stato spesso notato come il referendum venisse visto dai partiti parlamentari come un fattore di disturbo e di alterazione del sistema politico. Di qui il ricorso allo scioglimento delle Camere anche nell'intento di rinviare i referendum, la ricerca di interpretazione restrittive in tema di ammissibilità dei referendum, il ricorso frequentissimo a procedimenti legislativi messi in piedi affrettatamente allo scopo prevalente di evitare consultazioni che venivano vissute come laceranti e inopportune.

In occasione dei referendum del 1987 abbiamo assistito ad un fenomeno in qualche modo contrario, cioè alla pervicace volontà di taluni partiti, per di più della maggioranza, di arrivare alla consultazione referendaria per introdurre elementi di rottura o comunque di evoluzione del sistema politico: fino a prospettare una anomala «maggioranza referendaria» come base per la costituzione di un possibile governo.

Infine un altro episodio di strumentalizzazione dell'istituto referendario si è avuto con l'introduzione per legge di una deroga per un solo caso alle regole circa il periodo in cui può svolgersi la consultazione: non si è modificata in generale, riconoscendone l'eccessiva rigidità, la regola della legge del 1970, per cui i referendum possono svolgersi solo in due mesi dell'anno, ma si è derogato ad essa per un solo caso (appunto i referendum svoltisi nel novembre 1987).

14. Un ultimo esempio di strumentalizzazione delle istituzioni, in un campo completamente diverso, può essere indicato nella disciplina, nata come transitoria ma rimasta in piedi fino ad oggi, delle emissioni televisive a carattere nazionale; una disciplina a mio avviso contestabilissima sotto il profilo della costituzionalità, che si presenta quasi esplicitamente come strumento di «congelamento» e di salvaguardia di una distribuzione del potere informativo realizzatasi in fatto, piuttosto che come strumento di regolazione del fenomeno dell'informazione.

15. Quali riflessi e quali reazioni si sono prodotti nel sistema istituzionale rispetto a questi fenomeni?

Una prima reazione sembra da indicarsi nella circostanza che le istituzioni «non governanti», le istituzioni di garanzia, sono state indotte spesso a valorizzare e rafforzare il proprio ruolo autonomo.

La magistratura ha rafforzato in questi anni la coscienza di un proprio ruolo autonomo, non solo indipendente, ma in qualche caso addirittura contrapposto rispetto al sistema politico, anche con rischi abbastanza visibili. Si pensi da un lato alla grande facilità con la quale oggi si aprono procedimenti giudiziari che hanno ad oggetto fatti interni al sistema politico-amministrativo e che coinvolgono esponenti politici dei partiti. Al di là delle polemiche sul carattere pretesamente persecutorio di certe iniziative, indubbiamente si nota una cresciuta inclinazione, per così dire, della magistratura, ad aprire procedimenti di questo tipo.

Si pensi ancora ai casi nei quali il potere giudiziario tende addirittura a superare i limiti del proprio ruolo. Non è solo la classica «supplenza» dei giudici, da tempo analizzata, ma sono, potremmo dire, vere e proprie scorribande dei giudici in campo altrui. Si ricordino i casi in cui la Corte costituzionale è intervenuta, in sede di conflitto, ad annullare provvedimenti o iniziative di giudici dal contenuto schiettamente amministrativo.

Sempre in tema di rafforzamento della coscienza del proprio ruolo da parte delle istituzioni non governanti, citerei gli episodi di conflitto più o meno esplicito fra il Consiglio superiore della magistratura, da un lato, e il presidente della Repubblica e i partiti politici dall'altro, che hanno addirittura portato in un caso a clamorose dimissioni, poi rientrate, della maggioranza dei membri togati del Consiglio. Meno evidente, ma non inesistente è questo fenomeno per quanto riguarda la Corte costituzionale, che non

manca di dare segnali di una rafforzata coscienza del proprio ruolo autonomo, e i cui atteggiamenti sono talvolta oggetto di interpretazioni e critiche tutte politiche, di schieramento piuttosto che di politica istituzionale (si ricordino le critiche aperte mosse alla decisione di ammissibilità del referendum sulla scala mobile).

La rapidità con cui oggi la Corte decide le questioni sottoposte fa sì del resto che essa sia in grado di intervenire sui tempi della politica, condizionandoli.

16. Dicevo all'inizio che la Costituzione oggi non è più un tabù. Questa sorta di «desacralizzazione» della Costituzione è apparsa abbastanza evidente nella vicenda della commissione Bozzi, che non ha prodotto proposte forti, in grado cioè di affermarsi in tempi brevi, ma ha tuttavia concorso ad ampliare e a diffondere il dibattito sulle ipotesi di riforme istituzionali.

Come mai, allora — ci si può chiedere — il sistema politico, che aveva creato un meccanismo suscettibile di condurre a riforme anche incisive, non ne ha poi utilizzato gli esiti e non sembra ancora vicino a produrre siffatte riforme? Le risposte possono essere molte, e in larga parte sono riconducibili all'exasperata conflittualità esistente nel sistema politico e anche fra le forze della maggioranza governativa.

Una spiegazione, a mio avviso, è la seguente: le riforme costituzionali sono state presentate come una chiave per dare risposte a problemi che non trovano risposta nel sistema politico, per sbloccare un sistema decisionale in difficoltà. Si ha cioè la sensazione, soprattutto negli ultimi anni, che il nostro sistema di governo, che presenta caratteri di grande elasticità, abbia in qualche modo esaurito i propri margini di flessibilità, così che quel tanto o quel poco che di nuovo si inventa spesso appare al margine delle regole istituzionali, se non addirittura al di fuori del quadro da esse fornito, attraverso i fenomeni di forzatura e di strumentalizzazione a cui accennavo.

Utilizzati fino al limite estremo i margini di flessibilità del sistema, si pone il problema di un cambiamento delle regole istituzionali, spesso invocando nuove regole più rigide di quelle attuali.

Tuttavia, fin quando il sistema dimostra di poter ancora funzionare o tornare a funzionare utilizzando i propri margini di

flessibilità, l'ipotesi delle riforme rimane in certo modo accantonata.

Dall'altro lato c'è la sensazione diffusa, a mio parere fondata, che il blocco del sistema stia piuttosto nella incapacità o nell'impossibilità, dei partiti di proporre nuovi assetti e nuove strategie di sviluppo del sistema politico, al di là della ricerca di una crescita della propria forza. Rispetto a questo fenomeno la maggior parte delle riforme istituzionali delle quali si discute appare irrilevante o marginale.

Se il blocco del sistema nasce dall'inesistenza di alternative di governo, dall'esaurimento delle strategie di alleanze che storicamente nel nostro Paese sono state proposte e realizzate e dalla incapacità di proporre altre; se nasce dalla configurazione fondamentale tripolare del sistema politico-parlamentare, con i tre partiti maggiori che non appaiono in grado di dar vita fra di loro a combinazioni stabili e non eccessivamente conflittuali; se è così, dunque, sembra evidente che molte delle riforme proposte, relative ai rapporti tra governo e Parlamento, come ad esempio la sfiducia costruttiva, non sarebbero in grado di offrire soluzioni decisive.

17. Personalmente sono dell'opinione che se veramente si dovesse puntare su nuove regole istituzionali per sbloccare il sistema politico, l'unica riforma decisiva potrebbe essere quella elettorale. Ma il fatto è che la maggior parte delle proposte di riforma elettorale avanzate in questi anni non appaiono risolutive né tali da introdurre elementi decisivi di novità nel funzionamento del sistema politico.

Né le proposte di adozione del sistema tedesco, né quelle di introduzione di clausole di sbarramento, né quelle che vorrebbero introdurre le coalizioni preventive e i premi di maggioranza, sarebbero riforme idonee ad offrire al sistema la possibilità di formazione di alternative di maggioranza e di governo compatte e non troppo conflittuali al loro interno.

Finché resta un sistema politico tripolare, nel quale ciascuno dei tre poli è incapace di realizzare una saldatura politica con almeno un altro, dando vita ad una maggioranza sufficientemente omogenea, non cambiano le condizioni fondamentali che caratterizzano la situazione di oggi.

Le uniche riforme elettorali che potrebbero avere l'effetto di sbloccare il sistema sarebbero quelle che introducessero un sistema

maggioritario: cioè un sistema chiaramente rivolto a creare una polarizzazione del consenso attorno a due schieramenti sufficientemente omogenei al loro interno.

Tutto il resto, o gran parte delle altre ipotesi di riforma, rischiano di essere puri e semplici diversivi.

Aprile 1989