

## SAGGI



## L'INNOVAZIONE ISTITUZIONALE NELLA CRISI DI REGIME

di Fulco LANCHESTER (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Alcuni problemi concettuali. — 3. Il concetto di regime. — 4. L'esperienza comparatistica. — 5. Il caso italiano e i rischi per la stessa forma di Stato. — 6. I compiti dell'innovazione istituzionale e il suicidio autoconservativo.

### 1. *Premessa.*

Da perlomeno tre lustri in Italia si discute intensamente sul tema delle istituzioni e del loro mutamento. In questi ultimi due anni l'argomento si è accompagnato a fenomeni di tensioni intense fra i supremi organi costituzionali, alla crisi delle alleanze tradizionali ed alla ristrutturazione dello stesso sistema partitico, secondo una scansione che unita, al mutamento del panorama internazionale, prefigura non soltanto un cambiamento di regole e comportamenti singoli, ma addirittura il cambiamento del complessivo regime politico stabilitosi negli ultimi quarant'anni. Negli ultimi mesi un simile processo ha accelerato la propria corsa in maniera esponenziale, giustificando anche l'affermazione di chi ritiene ci si trovi di fronte ad una vera e propria crisi di regime.

In quest'intervento intendo valutare in modo sintetico momento, percorsi, intensità e limiti dell'innovazione istituzionale attraverso la prospettiva dell'analisi comparatistica al fine di chiarire, non soltanto ciò che è accaduto in passato e come sia degenerato un determinato assetto di potere, ma come si possa pervenire al nuovo, con differenti alleanze e regole del gioco capaci di rendere il sistema politico italiano più simile alle maggiori democrazie occidentali senza abbandonare la forma di Stato di democrazia pluralista.

---

(\*) Ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato nell'Università di Roma "La Sapienza".

A questo fine cercherò: di chiarire brevemente alcuni problemi concettuali; di ricostruire sinteticamente le ragioni del blocco e della degenerazione sistemica; di verificare, anche attraverso l'analisi comparatistica, quali potrebbero essere gli sbocchi prevedibili della crisi in questione; infine, di proporre alcune direzioni di intervento nel dibattito istituzionale.

## 2. *Alcuni problemi concettuali.*

È opportuno premettere alcune precisazioni concettuali capaci di orientare l'indagine e di delimitarla.

A) In primo luogo nel corso di quest'analisi utilizzerò il termine *innovazione*, ovvero qualsiasi modificazione di un equilibrio normativo esistente, al posto di quello *obsoleto* e — a mio avviso — *valutativamente distorto* di riforma.

L'innovazione a cui mi riferisco è quella *istituzionale* che comprende un vasto parco di interventi relativi alle *strutture di autorità* di un determinato contesto ed in particolare quelli che incidono sui rapporti tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico.

Il riferimento alle cosiddette innovazioni costituzionali può risultare ambiguo, in relazione alla polivocità dell'aggettivo costituzionale, cui corrisponde l'indeterminatezza della materia e l'arbitrarietà della resistenza procedimentale all'innovazione. Per quanto riguarda in particolare l'aspetto della resistenza delle fonti all'innovazione (a seconda della loro natura: costituzionale, ordinaria, convenzionale) ricordo che dal punto di vista sostanziale vi sono fonti ordinarie che posseggono una resistenza rinforzata, perché connesse con la struttura più intima del regime. Ne consegue che la modifica di disposizioni tecniche di elevatissima rilevanza politica come ad es. il sistema elettorale in senso stretto, risultano ben più drammatiche e decisive di quelle riguardanti altre normative di rango formalmente superiore.

B) In secondo luogo (e in stretta connessione con il punto precedente) è opportuno tenere conto che l'innovazione istituzionale (ed al suo interno quella costituzionale) può essere operata all'interno o all'esterno del regime, con o senza modifica della forma di Stato. In questa specifica dimensione la prospettiva è spostata sul livello sistemico e si sovrappone con l'incidenza dell'innovazione stessa, per cui normalmente modifiche forti del-

le regole del gioco si connettono con il mutamento dei rapporti di forza stessi e quindi con la trasformazione parziale o totale dei soggetti politicamente rilevanti.

C) In terzo luogo risulta rilevante tenere conto del processo attraverso cui l'innovazione viene introdotta negli ordinamenti democratici. Se si esclude la strada dell'innovazione suscitata dall'esterno, esiste infatti una tensione evidente tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa nei processi di innovazione operati nelle democrazie di massa. Dall'analisi comparatistica si evince che l'innovazione ordinaria è normalmente presa per via indiretta (attraverso la rappresentanza), mentre quella straordinaria, che può mettere in gioco anche il regime, risulta legittimata dal consenso popolare diretto.

### 3. *Il concetto di regime.*

Fatte queste debite osservazioni preliminari è bene tenere conto che la ricerca comparatistica si è occupata in maniera intensa del crollo dei regime democratici o del passaggio di quelli dittatoriali alla democrazia. Manca invece un'attenta riflessione sui processi di innovazione infraregime e su quelli di regime senza mutamento della forma di Stato, che sono i due casi che più interessano l'esperienza italiana. Una conferma di quanto detto può essere recuperata nella principale letteratura contemporanea (dall'opera pionieristica di Bracher a quelle di Linz, Almond-Flanagan-Mundt fino ad arrivare al volume di Morlino), così come nel contributo in materia di Oksenberg-Dickinson sul tema delle *grandi riforme politiche*.

La recente discussione se gli ultimi quarant'anni di storia italiana siano o meno stati caratterizzati da un *regime* rivela, inoltre, una significativa confusione di linguaggi. In proposito sono perlomeno due gli elementi da porre in risalto. In primo luogo, risulta evidente come non abbia alcun fondamento reale la tesi di chi sostiene che stiamo uscendo dall'esperienza di un ordinamento autoritario. In secondo luogo, è opportuno avvertire che lo sgretolarsi degli assetti tradizionali e l'evidenziarsi del marcio tra quelle strutture comporta il pericolo che si faccia di tuttata l'erba un fascio, perdendo la capacità di analizzare con equilibrio ciò che sta accadendo.

Al centro della polemica più recente si è posto il termine *regime* ed è strano che all'interno della stessa non sia stato messo in sufficiente evidenza che lo stesso può assumere una pluralità di significati. Quando infatti si utilizza il sostantivo *regime* si può intendere: o una forma di Stato, o una forma di governo, o — *tout court* — un assetto autoritario. Se per forma di Stato si intende, infatti, il tipo di rapporto che si stabilisce tra individuo ed autorità e per forma di governo i mutevoli rapporti tra i supremi organi costituzionali in relazione alla funzione di indirizzo politico, risulta evidente come tutti e tre gli usi siano scorretti. In particolare il terzo risulta venato da un'inaccettabile polemicità, tipica del contesto italiano. Dalla fine degli anni Venti, infatti, con *Regime* venne ad identificarsi l'esperienza istituzionale fascista, assumendo un significato fortemente negativo nel successivo periodo repubblicano. Giuristi come Chiarelli, Mortati e Gueli cercarono già negli anni Trenta di specificare il significato euristico del termine, traendolo fuori dalle secche ideologiche.

Per Costantino Mortati, il maggior costituzionalista italiano di questo dopoguerra, il *regime* non sarebbe altro che l'interfaccia ideologica di una specifica forma di Stato, sorretta da un particolare gruppo di forze politiche. I concetti di forma di Stato, costituzione materiale e *regime* verrebbero quindi a sovrapporsi, pur mantenendo una loro specificità.

La concezione mortatiana di *regime*, dunque, si avvicina (ma certo non si identifica) al significato del concetto di *regime* fornito da David Easton, uno dei massimi politologi statunitensi, per cui esso definirebbe le norme, i valori, le regole del gioco e le strutture d'autorità in cui agiscono i soggetti politicamente rilevanti all'interno di un determinato sistema politico. Non intendo approfondire una simile questione, ma è possibile affermare che all'interno di una stessa forma di Stato possano evidenziarsi vari tipi di *regime politico*, con un gioco di compatibilità sufficientemente ampio rispetto allo schema normativo.

Se dunque si rifiutano sia la concezione polemica di *regime* come assetto politico-istituzionale autoritario sia quella che lo definisce come sinonimo di forma di governo, si deve ammettere che tutti gli ordinamenti sono caratterizzati da specifici regimi politici, mentre rimane impregiudicato il problema di valutare di che tipo di regimi si tratti e come essi siano combinati nel tempo.

A questo proposito negli ultimi quarant'anni l'ordinamento politico-costituzionale italiano ha senza dubbio fatto parte della famiglia dei regimi di democrazia pluralista, anche se il funzionamento dello stesso non è stato certamente tarato su *standards* ottimali. Un sistema sociale ed una cultura politica caratterizzate da peculiari fratture all'interno di un panorama internazionale bipolare hanno dato, infatti, vita ad un sistema politico bloccato, caratterizzato da istituzioni *deboli* (mi riferisco sia al sistema elettorale in senso stretto sia alla forma di governo) e con particolari regole di funzionamento, che si collegano alla tradizione *trasformistica*, rivisitata ancora recentemente dal Carocci. La democrazia imperfetta di questo quarantennio è dunque un dato derivante da elementi di lungo periodo, che negli ultimi tempi sembrano essersi incancreniti, dando luogo ad una vera e propria crisi dell'assetto politico-istituzionale che aveva caratterizzato l'ordinamento nel periodo precedente.

In questa dimensione si spiegano non soltanto le degenerazioni di una transizione politica che dura da più di un quarto di secolo, ma anche l'incapacità del sistema dei partiti di rispondere in modo non particolaristico alle domande della *società civile*, che essi avevano rappresentato in maniera quasi totale nell'immediato dopoguerra.

#### 4. *L'esperienza comparatistica.*

Sono oramai passati circa tre lustri da quando si è aperta la nuova fase di discussione sull'innovazione istituzionale. Ci si può legittimamente chiedere per quale motivo il dibattito sia risultato così inefficace e ripetitivo. In proposito per molti anni ho sostenuto che nessuna innovazione incisiva del sistema elettorale in senso stretto o della forma di governo avrebbe potuto essere introdotta all'interno dell'ordinamento senza crisi del complessivo sistema politico. In particolare vi sono alcune regole fondamentali del gioco politico che, al di là della loro posizioni nella gerarchia delle fonti, risultano così connesse con la natura del regime da non poter essere modificate senza che lo stesso sia messo in discussione.

Dall'esame sistematico dell'esperienza dei differenti processi di innovazione istituzionale verificatisi in questo secolo si possono ricavare alcuni utili e sintetiche considerazioni, relative al

tema della rinegoziazione delle regole istituzionali. L'esperienza comparatistica degli ultimi settant'anni di storia degli ordinamenti di democrazia pluralista evidenzia come non sia rilevabile una riformulazione forte delle regole del gioco istituzionale senza crisi di regime e della forma di Stato. Una simile generalizzazione vale in modo particolare per quanto riguarda il *principio* (maggioritario o proporzionale), su cui si basa il sistema elettorale in senso stretto, per cui negli ultimi settant'anni nessun ordinamento politico-costituzionale di democrazia pluralista ha mutato il proprio meccanismo elettorale nazionale (se si esclude il peculiare caso della V Repubblica francese) da speculare in selettivo.

Alcuni esempi, tratti dal vasto materiale empirico, possono contribuire ad una maggiore comprensione di quest'affermazione.

1) Il processo di innovazione istituzionale dopo la marcia su Roma iniziò sin dal 1923 con la modifica della legge elettorale e costituì il passo iniziale della numerosa serie di innovazioni incrementali del regime. In questo quadro l'opera delle due Commissioni presiedute da Gentile ebbe una funzione di prospettazione-legittimazione di un processo di trasformazione autonomamente in atto, teso al rafforzamento del potere esecutivo nell'ambito di una costituzione non soltanto flessibile, ma anche elastica.

2) La cosiddetta *legge truffa* di quarant'anni fa prefigurava, invece, da un lato la stabilizzazione del sistema attaccato da opposizioni bilaterali antiregime attraverso il rafforzamento delle coalizioni di centro, dall'altro la modifica a stadi della stessa Costituzione repubblicana. Anche per questo lo scontro sulla legge elettorale assunse toni drammatici, che — dopo il mancato scatto del premio di maggioranza — hanno impedito per anni qualsiasi discussione sul tema.

3) Le similitudini tra *legge truffa* e *loi scélérate* francese risultano quindi meno forti di quanto non appaia. In primo luogo la stessa *loi scélérate* era meno selettiva ed incisiva del premio di maggioranza italiano e benché adottata non riuscì a stabilizzare il sistema, così come la *réformette* del 1954. Inoltre, l'ordinamento politico costituzionale francese non soltanto non possedeva partiti strutturati a livello nazionale come quello italiano, ma non possedeva al centro del sistema partitico una formazione *pilone* come quella democristiana, un partito comunista duttile co-



me quello togliattiano e un testo costituzionale più adattabile. Infine, il crollo della IV Repubblica fu dovuto, a somiglianza di ciò che accadde per la stessa III Repubblica, ad avvenimenti esterni (l'Algeria), che convinsero il Parlamento a concedere i pieni poteri alla persona del generale De Gaulle. La procedura di revisione della Costituzione si basò dunque su un processo che da un lato vide la persistenza della continuità formale, dall'altro la rottura sostanziale con la IV Repubblica.

4) Il passaggio dalla IV alla V Repubblica avvenne con crisi di regime, ma conservando i caratteri essenziali della forma di Stato. Ciò significò il sacrificio di settori rilevanti della classe politica, ma permise ai Padri fondatori della V Repubblica di costruire un corpetto istituzionale fortemente strutturato sulla base di una forma di governo razionalizzata e di un sistema elettorale selettivo. Su una simile base negli anni Ottanta fu possibile mutare il meccanismo elettorale da selettivo a parzialmente speculare, per poi ritornare al sistema maggioritario uninominale a doppio turno senza eccessive tensioni. La peculiare strutturazione della forma di governo contribuisce, infatti, a chiarire per quale motivo sia i socialisti che i moderati riuscirono ad introdurre l'innovazione elettorale senza crisi di regime. Quest'avvenimento eccezionale rispetto alla generalità dei casi empirici osservati dall'estensione del suffragio universale ad oggi si spiega: in primo luogo perché gli strumenti istituzionali in mano all'Esecutivo forniscono allo stesso la capacità di superare facilmente ostacoli impervi; in secondo luogo perché il meccanismo elettorale, che sostituì quello maggioritario a doppio turno, era costruito in maniera estremamente selettiva; infine, perché il tema del sistema elettorale non veniva considerato né dai *partners* principali, né dall'elettorato come problema drammatico.

##### 5. *Il caso italiano e i rischi per la stessa forma di Stato.*

Il caso italiano evidenzia dunque le proprie peculiarità, nella misura in cui non si possono recuperare espliciti elementi di crisi estera, ma una degenerazione progressiva delle regole di funzionamento del regime ed un'implosione dello stesso sulla base di immobilismo e perdita conseguente del consenso.

A differenza del caso francese della IV Repubblica che viene preso come elemento di comparazione privilegiato la situazio-

ne italiana appare sostanzialmente più complessa, anche se per adesso formalmente meno traumatica. In primo luogo il processo di innovazione non risulta, infatti, concentrato (manca infatti la figura del *leader* carismatico potenziale), ma segue la via del *movimento dal basso* attraverso la via referendaria e l'azione dei giudici.

La sentenza di ammissibilità dei referendum elettorali da parte della Corte costituzionale ha accelerato il processo di delegittimazione parlamentare e le strategie di rottura degli assetti descritti dal patto costituzionale del 1948. Accanto all'attività del giudice costituzionale opera oramai a tutto campo quello ordinario, immergendo opportunamente il bisturi purificatore in ampi settori della vita pubblica. La necessaria attività di innovazione istituzionale vede quindi la classe politica parlamentare annichilita dalle inchieste, scompagnata dal processo di riallineamento del sistema partitico, paralizzata dall'azione referendaria.

Le recenti dimissioni dalla Commissione De Mita di parecchi esponenti politici di spicco confermano, inoltre, come la Commissione stessa non riesca a partorire soluzioni adeguate né sul piano del sistema elettorale, né su quello della forma di governo a sette mesi dalla sua istituzione. La mancanza di maggioranze e gli interessi divergenti spingono verso un sostanziale immobilismo, anche perché in una situazione di sfarinamento le concessioni operate dai partiti tradizionali non risultano più appetibili per gli innovatori che desidererebbero ottenere il massimo. Ogni soggetto ragiona sostanzialmente sul piano degli interessi individuali, con il rischio che lo stesso tavolo su cui si gioca venga ribaltato.

In un simile contesto si spiega lo scetticismo su qualsiasi possibilità di innovazione istituzionale e soprattutto l'inanità delle discussioni parlamentari volte a superare brutalmente il principio della rappresentanza proporzionale, che ha pervaso tutte le aree rilevanti del sistema politico.

Si evidenzia così una sempre maggiore dicotomia tra classe politica tradizionale e sviluppo della situazione reale. Di qui il ricordato sostanziale immobilismo, cui corrisponde specularmente un messianesimo monocorde. Di qui il ricorso polemico alla nozione di regime, che invece deve essere utilizzato in maniera controllata e precisa, poiché la crisi rischia di coinvolgere

anche i principi fondamentali della Carta costituzionale e con essi la stessa forma di democrazia pluralista.

6. *I compiti dell'innovazione istituzionale e il suicidio autoconservativo.*

I rischi e le opportunità di una simile situazione, che espone tutti i soggetti politicamente rilevanti in una situazione che appare di grande incertezza, sono molteplici. Mi limiterò ad accennare a quelli che ritengo fondamentali ai fini dell'innovazione istituzionale. La crisi del regime non soltanto sembra rendere possibile modificare la normativa elettorale in senso stretto, ma impone addirittura che lo si faccia per unire all'indispensabile innovazione anche la difesa dello stesso ordinamento democratico.

Ai soggetti politici tradizionali, o meglio a quei soggetti che tra le forze politiche tradizionali hanno ancora la possibilità e l'interesse di portare avanti una strategia non puramente e ciecamente difensiva, è richiesto un vero e proprio *suicidio autoconservativo* sulla base di una transizione che unisca i valori del vecchio e le regole capaci di consolidare il nuovo.

È anche vero però che non soltanto non sono scomparse le resistenze all'innovazione, ma che si conferma un pericoloso e colpevole monofattorialismo nelle soluzioni istituzionali, credendo che tutto possa essere risolto attraverso l'opportuna modifica del sistema elettorale in senso stretto sulla base del principio maggioritario. I sistemi elettorali non soltanto sono strumenti tecnici ad alta valenza politica, per cui devono essere valutati attentamente gli effetti della loro adozione nei concreti contesti di applicazione, ma sono meccanismi complessi che influiscono sulla consistenza della rappresentanza e sulla qualità della classe politica. Se non si agirà — come da tempo viene sostenuto — anche sul sistema elettorale di contorno al fine di costruire uno *Stato dei partiti regolato* è probabile che avremo sostituito i soggetti politici della I Repubblica, ma non eliminato le cause che hanno prodotto i difetti della stessa.

Alla Costituente Piero Calamandrei richiamò in modo lucido i problemi che potevano investire ordinamenti istituzionali non omogenei come quello italiano e mise opportunamente in evidenza la necessità di favorire l'aggregazione di maggioranze stabili attorno ad un *piano*. Per il giurista fiorentino, consapevo-

le dell'ampio dibattito sul crollo degli ordinamenti democratici negli anni Venti e Trenta, le democrazie di massa dovevano basarsi su un *mix* di sistema elettorale e forma di governo capace di strutturare maggioranze omogenee e stabili. Se si vuole raggiungere simili obiettivi, ciò deve essere attuato integrando in maniera opportuna meccanismo elettorale e forma di governo e respingendo con forza qualsiasi tipo di fondamentalismo monofattoriale. La stabilità e l'efficienza di un ordinamento politico-costituzionale è frutto di una pluralità di interventi adeguati al concreto contesto di riferimento. Con una crisi di riallineamento del sistema partitico in corso una modifica del sistema elettorale in senso stretto in senso uninominale maggioritario rischia di essere soltanto negativa, poiché porterebbe alla probabile dispersione delle forze e all'incremento delle formazioni antisistema. Risulta evidente che alla maggiore selettività del sistema elettorale deve essere accompagnata un'opportuna strutturazione della scelta di governo, attraverso ipotesi di premi di collegamento e individuazione del *Premier*.

Non mi dilungo ulteriormente e concludo rilevando come sia necessario che l'attuale Parlamento operi in stretta correlazione con ipotesi di innovazione sistemiche e razionali e che su un simile programma si coaguli un consenso da parte di un blocco riformatore. Questo Parlamento dovrebbe dunque operare in maniera veloce, per non perdere l'attimo fuggente che rende ancora possibile controllare il processo di riassetto del complessivo sistema politico. Non è per nulla facile che una simile strategia abbia successo, perché gli assertori del vecchio e quelli della *tabula rasa* hanno interessi convergenti nel continuare a bloccare ogni progetto innovativo o a renderlo contraddittorio. L'ipotesi prospettata del suicidio autoconservativo è quindi difficile da realizzarsi. Se dovessi infatti ragionare con l'intelligenza direi che si tratta ancora oggi di un'impresa disperata, ma il ragionamento non può essere puramente deterministico e basato sull'esperienza negativa del passato. Esso deve tenere conto dell'ottimismo della volontà e dello stesso interesse alla sopravvivenza dei soggetti tradizionali dell'ordinamento.

(marzo 1993)