



DI CARLO GALLI*

Dove porta l'enfasi sulla governabilità

La lunga e strana guerra contro la rappresentanza

Appartiene ai dogmi del neoliberalismo la tesi che il mercato sia portatore di ordine e di equilibrio, e che alla politica spettino i compiti di sgombrare il terreno dagli ostacoli che impediscono il libero funzionamento del capitale, e di preparare le condizioni istituzionali e infrastrutturali (materiali e immateriali) rivolte a tale fine. Due funzioni, una negativa e una positiva, che si scorgono anche nella politica italiana di oggi. L'opera di sgombero del terreno è stata affidata alla polemica anti-sindacale e al jobs act; l'opera di produzione delle condizioni favorevoli allo sviluppo è spettata invece agli incentivi per le assunzioni stabili, alla riforma della scuola e alle riforme costituzionali ed elettorali. Nel complesso, la *pars destruens* è riuscita nel suo intento; mentre la *pars construens* presenta luci e ombre: gli incentivi funzionano (ma non creano nuovo lavoro), mentre la riforma della scuola accanto a lati accettabili (la messa in ruolo di 100.000 precari) presenta criticità insolite (il preside capo dell'azienda); il combinato delle altre due riforme, istituzionale ed elettorale, poi, è un vero problema.

Infatti, il risultato di approntare un quadro istituzionale adatto alle esigenze del capitalismo neoliberista ha fin qui prodotto una legge elettorale e un assetto istituzionale spostati verso il populismo, il leaderismo, la verticalizzazione del potere, la scomparsa del ruolo politico dei corpi intermedi (partiti, sindacati, organizzazioni di interessi). La società viene descritta e come "liquida", cioè composta da individui tenuti insieme da un legame sociale debole e fluttuante –

non certo il lavoro nella sua serietà, e anche nella sua parzialità e nella sua dialetticità –, e come tale viene rappresentata. Le debolezze del presente, cioè l'indebolimento del ruolo dei partiti, non vengono curate ma accentuate. Il meccanismo elettorale non lascia infatti ai partiti altra possibilità che trasformarsi da rappresentanti delle parti sociali e ideologiche – che non devono essere poste in rilievo, ma anzi attutite, perché disturbano la fluidità dei rapporti sociali e dello sviluppo del capitale – in partiti pigliatutto, in vasti e incoerenti raccoglitori ciascuno tenuto insieme dal carisma di un leader che rivolge appelli mediatici a una massa indistinta di cittadini. La posta in palio è un ricco premio di seggi, che trasforma la minoranza in maggioranza e garantisce così la governabilità, bene supremo. La partita elettorale viene decisa o da una vittoria plebiscitaria o da un duello finale (il ballottaggio), e si gioca su scala nazionale: le liste brevi di collegio fanno confluire i voti in un collegio unico centrale;

e il ballottaggio è uno spareggio fra i primi due del primo turno, senza alleanze intermedie tra forze politiche.

Ma i partiti sono i nemici?

Quali sono i nemici contro cui è stato pensato questo meccanismo? Appunto, i partiti e le loro alleanze, visti i primi come fattori di instabilità e le seconde come esito di oscure trattative di palazzo. Nel complesso, il nemico è la rappresentanza politica delle parti della società, che, si dice, renderebbe il Paese ingovernabile. E quali sono invece i valori positivi? La governabilità, appunto, ossia l'esigenza che la maggioranza di governo si produca necessariamente nel processo elettorale, a costo di forzature – sulla base dell'assioma, ovviamente indimostrato (e accettato nell'ambito bersaniano prima ancora che in quello renziano), che la sera delle elezioni gli italiani hanno il diritto di sapere chi li governa –. La politica, così, si trasforma da processo complesso in spot e in blitz; la virtù politica non



È il 27 dicembre 1947: il Capo dello Stato, Enrico De Nicola, firma la Costituzione italiana insieme a Alcide De Gasperi (primo a sinistra) e Umberto Terracini (di profilo, a destra, con gli occhiali)



Partigiane della 63ª Brigata Garibaldi "Bolero", sfilano per le vie di Bologna

è più la prudenza ma la velocità, non la pazienza ma l'impazienza (intesa anche come "insofferenza"). Da questo punto di vista la legge elettorale accarezza di fatto la pulsione popolare all'antipolitica, e fa al contempo l'interesse dei poteri economici e sociali che non vogliono il potere dei partiti e che preferiscono che il potere politico reale sia concentrato tutto nel governo.

La legge elettorale, così, non è più una legge neutra ma è politica, come si è reso manifesto quando sulla legge elettorale il governo ha posto la questione di fiducia, con una mossa che ha due soli precedenti: la legge Acerbo (1923), e la cosiddetta "legge truffa" (1953). Naturalmente, l'*Italicum* è assai diverso da entrambe, ma ha in comune con queste leggi l'idea che l'elezione, sia trasformabile dal governo, attraverso una legge, da espressione della sovranità popolare a variabile di una tattica politica che la trascende, al fine di realizzare la stabilità politica.

Il leader, vero capo della politica italiana

In quale contesto istituzionale si trova a operare il ceto politico eletto in tal modo? In primo luogo è da osservare che il partito vincitore da poco più che comitato elettorale verrà trasformato in quasi solitario *dominus* della Camera. Ma la sua natura inconsi-

stente sotto il profilo identitario e ideologico, la sua ondivaga collocazione sociale, nonché la modalità di composizione delle liste, faranno al tempo stesso di questo "padrone" del legislativo un "servitore" del vero Capo della politica italiana, cioè del leader, divenuto con la vittoria Presidente del Consiglio.

Insomma, come la legge elettorale è politica e non neutrale, così la riforma costituzionale politicizza le

istituzioni, che divengono la posta in palio delle elezioni e vengono consegnate al vincitore, mentre dovrebbero essere l'arena neutrale in cui agiscono i soggetti politici.

Siamo quindi alla trasformazione della democrazia parlamentare in un premierato che, essendo di fatto privo di contrappesi politici, è in realtà una "democrazia d'investitura rafforzata": infatti, il Senato riformato è politicamente inesistente; il potere del Capo dello Stato è una variabile che dipende dalla personalità di un singolo; la Corte Costituzionale è un contrappeso solo giudiziario.

La natura parlamentare della Repubblica – formalmente conservata – esce vulnerata dal combinarsi di questa legge elettorale con la riforma costituzionale: scomparso politicamente il Senato, una sola Camera, quella di Montecitorio, sarà legata mani e piedi all'esecutivo. Il rapporto fra parlamento e governo (e il suo Capo) ricalca così il modello del "Sindaco d'Italia", appena mascherato: la stabilità (la governabilità) – che è l'obiettivo politico principale della legge – è causa di una grave rigidità del sistema. Nel nuovo modello politico che ci si prepara, il cambio di governo, a legislatura in corso, è una patologia e non una fisiologia. Così come è patologico che il governo incontri nella Camera una volontà sovrana che resiste alla sua. Fisiologici sono invece il grande

conflitto elettorale da cui esce investito (o plebiscitato) il leader, e la seguente stabilità politica, garantita dal partito della nazione, la velocità della decisione del governo, la certezza della ratifica parlamentare: insomma, la semplificazione della politica. Non rientrano in questo nuovo modello politico la conflittualità fra interessi contrapposti, la dialettica fra le istituzioni e all'interno della Camera politica. Da una parte la legge elettorale (combinata con la riforma costituzionale) è iperpolitica, dall'altra è spoliticizzante (non vuole vedere né rappresentare la complessità e la contraddittorietà della società).

La politica perde quindi spazio in larghezza orizzontale e ne acquista in verticalità; si abbrevia e si velocizza nel tempo, trasformandosi da processo in decisione; e si fa più pop (nel migliore dei casi; nel peggiore, populista) e meno popolare, più intensa ma meno partecipata; più rigida e meno elastica; più piegata verso l'assertività (non diciamo l'autoritarismo) che non verso il dialogo politico fra soggetti diversi. La coalizione fra partiti e il confronto aperto con le parti sociali sono sostituiti dal comando democratico.

Meno rappresentanza, più governabilità

La contrapposizione di rappresentanza e di governabilità ha questi presupposti e questo significato: in un Paese in cui, come l'Italia, esse non vengano formalmente dissociate (come avviene nel costituzionalismo puro degli Usa, in cui il governo non ha bisogno della fiducia del parlamento) e anzi si conserva formalmente il rapporto fiduciario tra parlamento e governo, quella contrapposizione, e l'enfasi posta sulla necessità della governabilità, significa di fatto subordinazione del legislativo all'esecutivo.

Perché ciò non avvenga sarebbe necessaria l'esistenza di ciò che il neoliberalismo e la sua industria culturale e mediatica odiano soprattutto: cioè i partiti. Che si sono autodistrutti per cecità e arro-

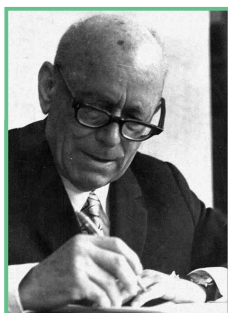
ganza, e a cui si impedisce di sorgere con interessato accanimento. Solo nei partiti, infatti, ci può essere una forza politica che si manifesti in parlamento come non subalterna al governo.

Come ai tempi della prima Repubblica, in cui il proporzionale garantiva la rappresentanza, e i partiti esprimevano in parlamento la loro energia politica, dando impulso e orientamento alla politica, alle sue fasi e alle sue trasformazioni. La breve durata formale dei governi, allora, non ha tolto che l'Italia sia stata governata efficacemente (anche se, com'è ovvio, discutibilmente) proprio quando la governabilità non era la questione fonda-

mentale. Come invece è stata poco governata, se non attraverso forzature, nella seconda Repubblica, quando la governabilità è stata perseguita con strumenti di ingegneria elettorale che non hanno evitato né la frammentazione politica dei gruppi parlamentari né oscillazioni e sbandamenti nelle azioni dei governi, né ricatti o compravendite di singoli parlamentari e di intere forze politiche. Oggi, in tempi diversi, la governabilità potrà scaturire non da decisioni leaderistiche né da premi di maggioranza, ma ancora e sempre dall'accettazione della complessità e della contraddittorietà della società, e dalla capacità di "lettura"

che ne hanno le forze politiche. Alla decisione, certo, si deve arrivare, ma non in seguito a un susseguirsi di aut aut, quanto piuttosto dopo la conoscenza e la mediazione, che si hanno attraverso i partiti e le loro alleanze, e attraverso il riconoscimento dei corpi intermedi. Insomma, attraverso una nuova alleanza fra governabilità e rappresentanza. Ogni altra via – lo si ripete, nel nostro Paese che non è gli Usa – è una scorciatoia illusoria e pericolosa, perché dai suoi probabili fallimenti saranno alimentati nuovi e ancora più virulenti populismi.

(*) Docente all'Università di Bologna, studioso del pensiero politico, parlamentare



Umberto Terracini

“Il Governo fu del tutto estraneo alla redazione della Costituzione”

“Come nacque la Costituzione”
(intervista di Pasquale Balsamo),
Editori Riuniti, Roma, 1978

Quindi tutto il lavoro preparatorio intorno al testo da presentare in assemblea plenaria fu compiuto dalla commissione nei sette mesi compresi fra il 20 luglio 1946 e la fine del febbraio 1947. Un vero record, a giudicare da certi ritmi lavorativi che le assemblee legislative avrebbero assunto negli anni successivi! Che cosa ricordi della tua esperienza di presidente della seconda sottocommissione? Con quali intenti, in quale atmosfera, si svolsero i lavori?

Di piena collaborazione e di affiatamento completo. Non ricordo che si siano mai create situazioni tese e le discussioni furono vivaci, sì, ma mai acrimoniose, né si verificarono contrapposizioni irriducibili. L'unico elemento che poteva portare qualche turbamento in sede di lavori preparatori era la presenza in commissione dei qualunque, che rappresentavano l'unica forza valida di dissidenza. Il Fronte dell'UQ (*L'Uomo Qualunque*, ndr), infatti, era costituito in gran parte da monarchici, che avevano ovviamente il dente avvelenato per dover operare in una struttura repubblicana. Tutta la loro azione era improntata ad astio e a disfattismo, frutto dell'exasperazione di una situazione obiettivamente difficile che esisteva nel Paese appena uscito da una guerra disastrosa. La carenza dei generi alimentari, la borsa nera, l'inefficienza dei trasporti pubblici, l'incapacità della burocrazia ad affrontare una situazione nuova esacerbavano gli animi soprattutto di una classe borghese battuta e scorag-

giata. Discorso diverso, ovviamente, per le classi lavoratrici e le masse popolari che, dopo aver subito il maggior peso della guerra monarca-fascista, vedevano nell'Assemblea costituente un punto di riferimento per la rinascita e la ricostruzione. Sì, Guglielmo Giannini sfruttava molto bene l'insoddisfazione generica, appunto qualunque, per la situazione del Paese, e ricordo ancor oggi le frequenti manifestazioni di protesta che, in tutto l'arco del 1947, si svolgevano a piazza Colonna e nelle strade adiacenti Montecitorio all'insegna del qualunque più becero e irresponsabile. Ricordo anche che le autorità di polizia erano molto morbide e indulgenti. A guardare dall'alto queste folle agitate e inquiete mi stupivo che non ci fosse nessuna iniziativa per frenarle... Ma non so, con l'esperienza di oggi, forse fu un bene, perché sicuramente fra quelle masse di qualunque erano infiltrati i peggiori nostalgici del fascismo, che avrebbero operato quel tipo di provocazioni alle quali abbiamo spesso assistito di recente. Ecco, volevo ricordare questa nota musicale, rumorosa, dei qualunque che stonava con la generale concordia con cui si svolgevano i lavori preparatori.

Fra i partiti democratici a prevalenza repubblicana esisteva, quindi, un'atmosfera costruttiva di piena collaborazione. Adesso, però, devi spiegarmi come si venivano a formare materialmente, una parola dietro l'altra, i vari articoli della Costituzione. Rileggendo gli atti, non sempre risulta la paternità dell'articolo, dell'emendamento, del punto e virgola. È possibile che, a volte, si discutesse su di un testo già approntato in precedenza da qualche altro, non so, dal governo?

Assolutamente no. Posso e debbo dire che il governo è rimasto completamente estraneo alla redazione del testo della Costituzione.