

>>>> saggi e dibattiti

Governo e rappresentanza

Democrazia senza cardine

>>>> **Claudio Petruccioli**

Lo svolgimento della XVII legislatura repubblicana, giunta all'ultimo anno, è drammatico. Anche se molti sembrano averlo dimenticato, le lesioni e la incapacità di tenuta delle strutture portanti del sistema politico-istituzionale italiano si sono clamorosamente rivelate con le elezioni del 2013 e con quanto è accaduto subito dopo. In verità erano chiare già alla fine del 2011, e per chi aveva una qualche capacità di analisi addirittura da un anno prima: per non risalire più indietro nel tempo, fino a quell'aprile del 2006 in cui l'Unione di Prodi prevalse per un pugno di voti, e raccontandosi di aver vinto si incamminò per una "via crucis" che non si protrasse, però, oltre i due anni. La affermazione di Berlusconi del 2008, apparentemente straripante, sopravvisse anch'essa appena un biennio. Il motore non funzionava più: non solo a causa della quantità e qualità di ciò che forniva il distributore elettorale, ma per qualcosa di ben più profondo e strutturale.

Dopo il voto del 2013 il Pd si è trovato a disporre di una ampia maggioranza relativa alla Camera (292 eletti) non grazie a una vittoria nelle urne (dove il M5s lo aveva superato di quasi 50 mila voti), bensì per la legge elettorale in vigore (il cosiddetto *Porcellum*), e soprattutto grazie all'alleanza con Sel e con Centro Democratico – un "partito" nato il 22 dicembre 2012 per iniziativa di Bruno Tabacci – e con la Sudtiroler Volkspartei. Tutti e ciascuno di questi alleati risultarono decisivi per consentire alla coalizione di Bersani di aggiudicarsi i 340 seggi assegnati dalla legge elettorale. Infatti il distacco fra la coalizione di centrosinistra e quella di centrodestra capeggiata da Berlusconi fu di 125.793 voti, inferiori all'apporto sia del Cd (167.328) sia della Svp (146.800): fosse mancato a Bersani anche solo uno di questi alleati il premio sarebbe passato a Berlusconi.

La composizione della Camera dei deputati non fu solo e tanto il risultato di una legge maggioritaria che può alterare in modo anche rilevante il voto popolare: ci fu, e fu decisivo, il peso di un sotterfugio che lucrava vantaggi elettorali rifiutando però gli obblighi politici. La coalizione di Bersani, infatti, si squagliò come neve al sole alla prima parola pro-

nunciata nell'aula di Montecitorio: a dimostrazione che nelle attuali condizioni precarie la rappresentanza non si sa bene cosa rappresenti, se un minuto dopo che gli elettori hanno votato cambiano le intenzioni e i comportamenti di coloro che dovrebbero rappresentarli. Tanto per fare un esempio, chiediamoci: coloro che nel 2013 hanno votato Sel nell'ambito della coalizione, davano la preminenza al voto per la lista o al voto per la coalizione? Bisognerebbe chiederlo a loro: invece a prendere la decisione sono stati i burocratelli di Sel, con tanti saluti alla "rappresentanza" di cui anche adesso si riempiono quotidianamente la bocca.

Senza togliere nulla alla qualità e alla determinazione di una leadership emergente, è fuorviante ascrivere solo alla sua forza quel che è avvenuto nella primavera 2014

Sono seguite soluzioni emergenziali che la rappresentanza si è limitata a ratificare. Per il Quirinale si provvide con un secondo mandato al presidente uscente, senza precedenti nella storia repubblicana; per il governo si formò una maggioranza espressa dalle due coalizioni che si erano sfidate nelle urne, significativo e triste prolungamento della rancorosa pace parlamentare che aveva tenuto in piedi il governo Monti. Maggioranza imposta di fatto dal rieletto Presidente della Repubblica che ne aveva fatto una condizione per accettare la rielezione. Quanto l'impotenza e la paralisi della rappresentanza fossero profonde e irrecuperabili lo conferma un anno dopo l'avvento di Renzi alla guida del governo. Anche in quel caso il Parlamento si è limitato ad apporre l'obbligatorio timbro di legittimità senza il quale, in Italia, nessuna ruota può girare. L'evento originario sono state le primarie per la scelta del segretario del Pd, svoltesi l'8 dicembre 2013 e vinte da Renzi con quasi il 70% dei voti su quasi tre milioni di partecipanti. La spinta di quelle primarie, democratica sì ma certamente extraistituzionale, ha indotto prima la Direzione dello stesso Pd, poi

(senza praticamente batter ciglio) il Quirinale e il Parlamento a prendere atto della situazione e ad affidarsi al “vincitore” di una competizione che riguardava la vita di un partito.

Senza togliere nulla alla qualità e alla determinazione di una leadership emergente, dinamica ed energica quanto si vuole, è fuorviante ascrivere solo alla sua forza quel che è avvenuto nella primavera 2014. Il collasso della rappresentanza (che aveva perso ogni vigore ed ogni capacità di decisione) è stato all’origine di quegli eventi e delle successive peripezie parlamentari che hanno accompagnato l’iter delle leggi, la frantumazione di partiti e subpartiti, il modificarsi delle maggioranze che hanno consentito al governo di sopravvivere.

Non ricostruisco tutti questi episodi, come pure sarebbe istruttivo fare: ne emergerebbe, al di là di ogni possibile dubbio, la conferma di una crisi della famosa “rappresentanza” che alcuni considerano l’alfa e l’omega della democrazia: il presunto motore autosufficiente della democrazia versa in Italia (ma potremmo allargare il discorso) in uno stato comatoso da almeno un decennio. La crisi, già endemica, sta diventando incontrollabile. In termini di sistema tutto ciò avviene in primo luogo perché non c’è alcun vincolo fra voto dei cittadini, formazione della rappresentanza e formazione del governo.

Il 4 dicembre 2016 un’ampia maggioranza popolare ha respinto le riforme costituzionali faticosamente definite dal Parlamento, che avrebbero potuto rimediare, sia pur parzialmente, alle sconessioni strutturali dell’impianto istituzionale italiano. Durante la lunga campagna che ha preceduto il voto ci sono state aspre polemiche e forti tensioni fra chi sventolava le ragioni della rappresentanza e quanti prestavano attenzione alle esigenze della decisione, cioè del governo. Nessuno comunque ha osato non dico affrontare, ma anche solo prendere in considerazione, l’interrogativo che a me sembra quello vero e decisivo, e che riguarda non il peso che si deve o si vuole assegnare a uno dei due termini della contesa (rappresentanza e governo), ma esattamente il rapporto che intercorre tra loro.

In base all’esperienza, è ancora giusto (lungimirante) fondare la legittimità del governo, dell’esecutivo, della decisione (come preferiamo dire) sulla fiducia e sul sostegno della maggioranza dell’assemblea rappresentativa? Quali sono i prezzi che ne derivano? Con questo vincolo l’attività e la responsabilità del governo possono raggiungere un livello accettabile? E d’altra parte sono salvaguardate in modo soddisfacente le funzioni legislative e di controllo proprie della rappresentanza?

Oppure la pretesa di affidare alla rappresentanza il potere di

legittimare l’esecutivo ci fa trovare, alla fine, un governo inefficiente (nella impossibilità di decidere in tempi utili, di assumere decisioni che producano effetti coerenti con le ragioni che le motivano), mentre dall’altra parte l’autorità e perfino la riconoscibilità della rappresentanza si offuscano fino a dissolversi? Insomma, il vincolo di fiducia che fa dipendere il governo dalla rappresentanza non è forse destinato, nelle concrete condizioni di oggi, a produrre governi che non governano e rappresentanze che non rappresentano? Con queste note non mi propongo di dare risposta a un quesito di portata gigantesca: voglio sostenere che la domanda non può essere elusa.

Manin ricostruisce il passaggio dalla “democrazia dei partiti” alla “democrazia del pubblico”: una fase nella quale il cittadino orienta il suo voto più sulla scelta del “simile a sé” che di un membro per lui affidabile dell’élite politica

Nell’ormai classico lavoro dedicato al “governo rappresentativo”¹ Bernard Manin si riferisce, con questa espressione, a una forma di reggimento complessivo della società nel quale la democrazia coincide con l’adozione di procedure elettorali che danno luogo ad una rappresentanza. La forma è così definita per distinguerla da altri sistemi privi di rappresentanza democratica. Se democrazia significa sempre potere diffuso – in via di principio universale – di scegliere la rappresentanza, i criteri in base ai quali la rappresentanza viene scelta, e prima ancora concepita, non sono – avverte Manin - sempre gli stessi.

Due sono quelli fondamentali che si confrontano da almeno duemila anni: chi sceglie può voler essere rappresentato dalla persona che considera la più sensibile e attenta alle sue aspirazioni e ai suoi interessi; o altrimenti dalla persona che gli appare più simile a sé. Nel primo caso la scelta avviene all’interno di una élite ristretta di “professionisti della politica” (comunque di una “oligarchia” o “aristocrazia” socialmente e culturalmente separata dalla gran parte degli elettori). Nel secondo, invece, la scelta si esercita su una platea potenzialmente coincidente con la generalità dei cittadini che detengono il diritto di votare, e quindi il potere di eleggere. E cia-

1 B. MANIN, *I fondamenti del governo rappresentativo*, Il Mulino, 2010. Il lavoro originario risale ormai a vent’anni fa: non si può dunque sospettare che sia influenzato dai fattori contingenti che riempiono oggi le cronache, soprattutto nel cortile italiano.



Costruzione del collettore di via Monluè, quartiere Forlanini

scun singolo elettore, alla ricerca di un rappresentante il più possibile simile a sé, giunge rapidamente a chiedersi: “Perché non io?”. Così – all’ingrosso – Manin spiega la differenza fra i due modi di concepire la delega, che incidono anche sul modo d’intendere la democrazia.

Nella parte conclusiva del suo lavoro Manin ricostruisce il passaggio dalla “democrazia dei partiti” alla “democrazia del pubblico”: due formule per indicare l’esaurimento delle grandi organizzazioni politiche di massa e l’affermarsi di un protagonismo diffuso e individuale, non strutturato o poco strutturato, affidato ai canali sempre più ricchi e pervasivi della comunicazione e dell’informazione ed incardinato sulla identificazione con il leader.

Una porta è fatta da una parte fissa, lo stipite,
e una parte mobile, il battente: ma perché una
porta funzioni è necessario il cardine

Individua in questo processo, che si registra un po’ in tutte le democrazie mature dell’Occidente, l’avvio di una fase nella quale il cittadino orienta il suo voto più sulla scelta del “simile a sé” che di un membro per lui affidabile dell’élite politica. Quale sia o debba essere il rapporto fra rappresentanza ed esecutivo – e soprattutto quali siano le condizioni per assicurare la efficacia e la funzionalità dell’esecutivo – sono temi che Manin non tratta. Se ne ricava che a suo avviso il problema della democrazia è tutto ricompreso dentro la questione della rappresentanza: ed è la “qualità” della rappresentanza a risultare significativa e decisiva.

Sabino Cassese, profondo conoscitore e analista dello Stato, acuto indagatore della democrazia, ha recentemente pubbli-

cato un agile volumetto². Per lui, diversamente da Manin, la considerazione del versante “esecutivo” è essenziale per una corretta concezione e per un buon funzionamento della democrazia: “Il governo da parte di un’oligarchia per conto del popolo, quello che chiamiamo democrazia ha bisogno di strumenti per la realizzazione delle politiche pubbliche proposte all’elettorato e da questo approvate con le votazioni [...] Un braccio forte deve assicurare l’attuazione delle decisioni degli eletti dal popolo [...] Di qui l’importanza fondamentale per il successo della democrazia, della conformazione dell’esecutivo [...] La scarsa attenzione per l’aspetto esecutivo è stata causa dell’astrattezza di molte riflessioni sulla democrazia”. Accanto all’area “necessariamente rappresentativa”, per Cassese, deve esserci un’area “non rappresentativa”, sottratta cioè al controllo di periodiche elezioni, che “esprimendo competenze, incarna un bisogno sempre più sentito nelle società contemporanee”³.

E’ una integrazione importantissima e indispensabile rispetto all’orizzonte del “governo rappresentativo” esplorato da Manin. Quando Cassese parla di “autorità esecutiva” si riferisce alla amministrazione pubblica, e richiama l’attenzione sulla “continua tensione” che si produce fra le due aree, entrambe indispensabili a far vivere lo Stato democratico contemporaneo. Giustissimo. Ma se esiste questa tensione (ineliminabile, in buona misura anche positiva), c’è bisogno di un raccordo robusto e sensibile capace di individuarla e regolarla, di creare le condizioni per attivare le migliori sinergie fra le “due aree”: cosicché l’una e l’altra – quella necessariamente rappresentativa (la politica) e quella non rappresentativa (le competenze) – diano ciascuna il meglio di sé e producano i migliori risultati.

Neanche Cassese, però, fa cenno al raccordo, cioè a quello che nel linguaggio comune si chiama “governo”: Manin lo assorbe nella concezione ampia di “governo” intesa come reggimento politico della società, Cassese individua la necessità della funzione esecutiva ma sembra esaurirla nell’amministrazione.

L’incertezza stessa nell’uso dei termini rivela qualcosa di non risolto: una insufficiente attenzione, appunto, al “raccordo”. Per spiegarmi ricorro ad una metafora elementare: una porta è fatta da una parte fissa, lo stipite, e una parte mobile, il battente; ma perché una porta funzioni è necessario il cardine; senza, uno stipite e un battente non fanno una porta (o almeno

2 S. CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, 2017.

3 CASSESE, cit., pagg 36-38.

una porta che funzioni). Il cardine fra “area rappresentativa” e “area non rappresentativa” è quello che chiamiamo ordinariamente “governo”.

Le trasformazioni e le innovazioni di vario tipo che stanno investendo le nostre società accrescono funzioni e importanza di quel cardine, del “raccordo”. Ci sono nuovi e crescenti diritti collettivi da riconoscere e regolare, beni sociali da tutelare; c’è l’ampiamiento dei compiti dello Stato in molteplici direzioni, inclusa quella economica. La produzione legislativa si estende e si complica, si fa anche meno precisa e determinata.

Ne deriva che nell’esercizio delle funzioni amministrative cresce una “discrezionalità” irrefrenabile oltre che incontrollabile. Infatti crescono gli studi, gli approfondimenti anche teorici che si concentrano sulle funzioni amministrative, sul modo in cui devono essere svolte e regolate, sui supporti e le competenze di cui devono essere dotate per attingere alla migliore produttività e funzionalità.

Nel nostro continente la rappresentanza,
il Parlamento come espressione prima
e fondamentale della democrazia, nasce in
contrapposizione all’assolutismo delle Corone

Nulla di paragonabile, sembra a me, avviene per il segmento dello Stato, della sua organizzazione (se vogliamo del “potere”) per cui ricorriamo nel linguaggio comune al termine “governo”. È sorprendente: perché il governo è esattamente il contatto l’innesto, lo “snodo” fra l’area rappresentativa e l’area non rappresentativa dello Stato democratico odierno. Tutto dovrebbe spingere a concentrarsi su questo punto critico, per esaminarne le carenze, i ritardi, le incongruenze, e per cercare di rimuoverle. Invece il governo (o esecutivo così inteso) è una sorta di *ground zero* nella riflessione sullo Stato e sulla democrazia.

Ho il sospetto che le cose stiano così perché l’area rappresentativa come quella non rappresentativa dello Stato possono in tal modo disporre di una facile testa di turco. Le inadeguatezze dell’una e dell’altra vengono scaricate sul “raccordo” che non funziona, non è all’altezza: accusato di incapacità nel tradurre coerentemente le disposizioni e gli input che gli vengono dalla “rappresentanza” – cioè dalla politica – e nello stesso tempo di voler far prevalere gli arbitrii della politica sulle rigorose competenze “super partes” dell’amministrazione. Così prendendo a schiaffi e ostacolando (quando non

sabotando) il governo da ambedue le parti, tanto la rappresentanza quanto l’amministrazione possono continuare a crogiolarsi senza eccessivi problemi nelle proprie presunzioni, nei propri privilegi, nelle proprie inefficienze.

Questa che a me pare una vera e propria reticenza, una censura, è probabilmente dovuta al fatto che a voler approfondire il problema arriviamo ad una riflessione critica sulla rappresentanza, e specificamente sul rapporto fra rappresentanza e governo. Su questo punto voglio invece insistere qui. Il mio obiettivo è richiamare con forza l’attenzione su quel raccordo, troppo trascurato e spesso assorbito in modo disinvolto entro la sfera della “rappresentanza” o entro quella dell’“amministrazione”. Una specifica considerazione di questo segmento è decisiva per il buon funzionamento della democrazia.

Nei paesi europei nei quali sono stati e sono in vigore sistemi democratici gli assetti politico-istituzionali, pur con forme anche significativamente diverse, hanno avuto un denominatore comune: il governo ha tratto la propria legittimità (quindi la possibilità stessa di operare) dal fatto di avere nell’ambito della rappresentanza una maggioranza che gli desse fiducia. Se nella rappresentanza i voti contrari al governo sono più numerosi dei favorevoli – anzi, se i favorevoli non sono almeno uno in più dei contrari - il governo cade, non può più operare, non è legittimo. Il rapporto fra eletti ed elettori, il modo in cui questi ultimi vedono i primi, quel che si attendono da loro, le modalità stesse in cui gli eletti vengono scelti, e perfino il carattere proporzionale o maggioritario (più o meno maggioritario) delle leggi che regolano le elezioni, possono essere, sono stati e sono molto diversi: ma non hanno inciso sul punto essenziale, per cui nei sistemi democratici europei comunque il governo è legittimo solo se investito e sostenuto da una maggioranza all’interno della rappresentanza.

La rappresentanza, dunque, non ha solo il compito di rappresentare i cittadini o di elaborare e approvare le leggi che regolano la società e lo Stato; ha anche quello di consentire la nascita e la durata del governo, vale a dire della guida politica dell’apparato amministrativo, da cui dipendono oggi il livello e le finalità delle prestazioni fornite ai cittadini in settori fondamentali (istruzione, sicurezza, salute, previdenza, assistenza, giustizia ecc.).

La spiegazione di ciò è fondamentalmente storica. Nel nostro continente la rappresentanza, il Parlamento come espressione prima e fondamentale della democrazia, nasce in contrapposizione all’assolutismo delle Corone. Anche dopo che l’assolutismo fu mitigato o addirittura rotto, per un periodo non breve (in media un secolo o giù di lì) l’esecutivo continuò a essere ema-

nazione del potere monarchico: il governo era “il governo del re”. Altri modi per far fronte alle esigenze “esecutive” furono cercati durante i periodi rivoluzionari, sia quello inglese che quello francese (dove le dittature, i lord protettori, i direttori, i consolati ecc.): tutto in nome della “salute pubblica”.

In Europa il Parlamento (la rappresentanza) ha rivendicato e conquistato poteri - in materia fiscale e sui diritti fondamentali della persona - che hanno contrastato e ridotto l'assolutismo del monarca. L'ultimo potere strappato dal Parlamento al sovrano è stato quello di investire e legittimare il governo, che da un certo momento (variabile da paese a paese) non è più stato il “governo del re” ma è diventato “governo parlamentare”. Così in Europa è stato dato fondamento democratico al governo: non poteva andare diversamente, visto che si dovevano fare i conti con il potere regale assolutistico.

Nelle ex colonie del Nord America la
rappresentanza e il governo sono stati fin
dall'origine affidati entrambi e autonomamente
alla volontà popolare

Dove questo potere non c'era, la strada intrapresa è stata un'altra. Nelle colonie del Nord America, sul finire del settecento, dovettero immaginare e definire uno Stato, una rappresentanza, un governo, in un certo senso “dal nulla”. Il vecchio potere dal quale ci si voleva emancipare era al di là dell'Atlantico, e non prospettava altro rapporto che quello del “dominio”, come è fra “metropoli” e “colonie”. Non si poteva perciò fare altro che rifiutarlo e liberarsene, conquistando l'indipendenza. La fondazione e la costruzione della democrazia - la messa a punto dei poteri statuali, delle forme e delle istituzioni che dovevano strutturarli e regolarli una volta conquistata l'indipendenza - si svolsero senza i vincoli di assetti preesistenti. In Europa la lunga lotta per liberarsi dell'assolutismo e per affermare la democrazia si è svolta nell'ambito degli Stati nazionali (in una buona parte del continente si è addirittura intrecciata con la formazione degli Stati nazionali). Nel Nord America la situazione era del tutto diversa: non solo non era presente un monarca dotato di poteri assoluti, ma mancava ogni vincolo “nazionale”. Gli “Stati” che si sono poi federati e/o confederati e che costituiscono oggi gli Usa, oltre alle originarie colonie ad est del Mississippi, sono i territori via via conquistati dai coloni. Il “popolo americano” ha continuato e continua tutt'ora ad essere incrementato da persone provenienti dall'Europa per sete di libertà e aspirazione al benes-

sere, dall'Africa con la tratta degli schiavi, e poi da tutto il mondo. La costituzione dello Stato avvenne dunque non contro l'assolutismo ma in coincidenza con la conquista dell'indipendenza; e non in riferimento a una realtà nazionale, ma in una dimensione extranazionale e federativa.

In nessun altro luogo al mondo era possibile proporsi la fondazione di una moderna democrazia e la costruzione di un assetto statale moderno liberi dal peso del passato, potendo disporre di una popolazione in media consapevole e colta come e più di quella europea. In Europa non si poteva neppure immaginare una situazione simile: perfino le rivoluzioni potevano rinnegare il passato, non ignorarlo. La “assenza di passato” (monarchi assoluti e Stati nazionali) ha consentito in Nord America di costruire un modello democratico originale, diverso da quello che si è affermato in Europa più o meno nello stesso periodo storico.

Ai fini della questione che stiamo qui considerando, il dato saliente è che nelle ex colonie del Nord America la rappresentanza e il governo sono stati fin dall'origine affidati entrambi e autonomamente alla volontà popolare; e si fronteggiano come due poteri distinti, nessuno dei quali attinge legittimità dall'altro, pur interferendo ciascuno nella sfera dell'altro secondo norme ben stabilite.

Qualunque sia il giudizio che se ne vuole dare, non c'è dubbio che l'esperienza nordamericana dimostra che può esistere e funzionare un governo democratico senza che la sua legittimità sia certificata dalla fiducia e dal sostegno della maggioranza del Parlamento. Affidare la legittimazione del governo alla fiducia espressa dalla rappresentanza è una delle forme di “governo democratico”, non la sola: e neppure, come molti sostengono, la “via maestra” per attuare la “vera” democrazia. Per poter parlare di democrazia è comunque assolutamente necessario che la rappresentanza sia espressione della sovranità e della volontà popolare. Non sempre, però, è sufficiente. Se si carica sulla rappresentanza il compito obbligatorio di verificare e assicurare la legittimità democratica dell'esecutivo, il peso di questo compito può diventare assai difficile o addirittura impossibile da sostenere, soprattutto nei momenti di rapide transizioni e cambiamenti, quindi di crisi.

Alla rappresentanza si chiede di riflettere nel modo più fedele possibile, e di far vivere nel modo più libero possibile, il pluralismo esistente nella società, almeno come lo esprime il corpo elettorale. Al governo invece si chiede rapidità decisionale, efficienza operativa, compattezza. Sono questi i caratteri che rendono democraticamente apprezzabili la rappresentanza da una parte e il governo dall'altra. Il postulato che fonda la legittimità del governo sulla fiducia della rappresentanza, invece,

determina una tensione che induce al sacrificio dell'uno o dell'altra.

Può esserne coinvolta la sopravvivenza stessa della democrazia. Ce lo ricorda la storia europea nel periodo fra le due guerre mondiali; ce lo ricordano le vicende dei molti paesi, a cominciare dall'Italia, che hanno visto dittature e totalitarismi spazzare via le istituzioni e le garanzie della democrazia liberale. E' vero che le dittature si sono affermate contro quelle istituzioni: ma prima del prevalere della dittatura si era puntualmente verificata la incapacità della rappresentanza di esprimere la fiducia e il sostegno ad un governo che nelle condizioni date assicurasse un minimo di efficienza operativa, assumesse responsabilità e producesse le decisioni necessarie. Si è creato così il vuoto democratico colmato poi da poteri dittatoriali e totalitari. Il fascismo e il nazismo non si sono affermati per un deficit "rappresentativo": le rappresentanze erano anzi, all'indomani della prima guerra mondiale, in Italia e con la Repubblica di Weimar in Germania, rigogliose come mai erano state prima. Quelle rappresentanze, pur vivaci e pluralisticamente ricche, si dimostrarono tuttavia incapaci di assicurare la funzione di governo, che in un regime a fiducia parlamentare solo dalla rappresentanza può trarre legittimità. Quanti si ostinano a credere che per la democrazia la rappresentanza è tutto e il governo non è decisivo (quando non viene considerato addirittura un impedimento al dispiegarsi della democrazia) ignorano con colpevole disinvoltura le tragiche lezioni della storia.

Da un ventennio almeno il modello di "governo parlamentare" ha cominciato a perdere colpi

Nella seconda metà del ventesimo secolo la tensione è stata tenuta sotto controllo grazie al brillante ed efficace supporto costituito da grandi e forti partiti di massa, gestori di ampi e stabili bacini elettorali. Erano partiti con quei caratteri ad assicurare la "sintonia" fra rappresentanza e governo: ma lo hanno fatto con tanta efficacia da finire col confondere, quando non addirittura cancellare, la distinzione stessa tra i due ambiti. Hanno prodotto così anche rilevanti conseguenze negative. Con la loro funzione di "ricordo" e di "armonizzazione" i partiti hanno infatti ricondotto a se stessi, hanno esercitato direttamente molti dei poteri che devono essere invece mantenuti e salvaguardati nelle istituzioni, le quali ne sono così risultate espropriate o sottomesse: tanto è vero che si parlò di "partitocrazia". Il termine lo propose Giuseppe Maranini nel 1949⁴, appena un anno dopo l'entrata in vigore della Costituzione: non nasce dunque di fronte alle "degenerazioni" intro-



Veduta aerea dell'area del QT8, in basso a sinistra Case a quattro piani prefabbricate, a destra Case per i reduci, 1951

dotte dalla pratica di potere cui si lasciarono andare i partiti con il trascorrere del tempo.

Il modello di "governo parlamentare" è ben radicato nella storia e nella cultura europea, ma la sua applicazione generalizzata e pratica si verifica solo dopo la fine della seconda guerra mondiale⁵. L'estensione all'intero continente di forme di governo fondate sulla legittimazione parlamentare (non considero qui gli evidenti tratti autoritari tuttora presenti in alcuni paesi) è poi un dato molto recente, seguito alla dissoluzione del blocco sovietico: appena un quarto di secolo, un tempo brevissimo.

Il periodo d'oro dei "governi parlamentari" d'Europa è più o meno lo stesso periodo nel quale, oltre a prosperare i partiti di massa, cadono anche "*les trente glorieuses*": il periodo della grande crescita economica postbellica.

Quelli sono anche i decenni che precedono la caduta del muro di Berlino, segnati dalla prima e seconda guerra fredda che frenò e disciplinò - entro limiti che apparivano a tutti invalicabili - tanto i conflitti quanto le spinte al cambiamento e al ricambio che costituiscono la fisiologia dei regimi democratici. Sono dunque molteplici gli indizi che inducono a chiedersi se il modello dato per scontato e duraturo non dipenda in realtà da un concorso di circostanze abbastanza eccezionali di cui oggi non c'è più riscontro nella realtà.

Inoltre negli ultimi decenni sono cresciute nuove spinte e domande sempre più incalzanti emergenti da società "s sofisticate" e ipersensibili. Sono diventate obbligatorie decisioni sempre più rapide, da assumere in tempi sempre più stretti, in conseguenza della rivoluzione informatica e dei processi di globalizzazione (in primis la mobilità dei capitali finanziari e delle persone). Si aggiunga il potere crescente e condizionante dell'informazione e della comunicazione, anche nella dimensione anarchica del web. La posta in gioco è sempre meno la

4 *Governo parlamentare e partitocrazia* è il titolo della prolusione che Maranini tenne in quell'anno all'Università di Firenze.

5 Ad essere precisi, non proprio "generalizzata", poiché vanno escluse l'Europa dell'est, incorporata nel blocco sovietico, la Jugoslavia con il regime titino, e fino alla metà degli anni '70 Spagna e Portogallo con il loro regimi autoritari parafascisti, e con il ritardato arruolamento della Grecia.

correttezza e la completezza delle informazioni a disposizione delle persone, quanto ciò che le persone credono vero o verosimile in un determinato lasso di tempo, anche breve: perché su quella base esse orientano le proprie decisioni, le proprie preferenze, le proprie azioni, i cui effetti sono solo parzialmente recuperabili se non del tutto irrecuperabili. Mentre nell'Italia del dopoguerra le principali agenzie di informazione presso i più larghi strati popolari erano gli stessi partiti di massa.

Le decisioni che un governo deve assumere, anche in condizioni ordinarie, sono per quantità e rapidità di tempi sempre meno compatibili con il passo proprio della rappresentanza: passo che invece necessariamente prevale e si impone anche al governo, quando quest'ultimo deve alla fiducia della rappresentanza la sua propria nascita e la possibilità di sopravvivere. Da un ventennio almeno – dove in forma più clamorosa e in modo accelerato, dove invece in modo più strisciante e apparentemente non dirimpente – il modello di “governo parlamentare” (detto anche Westminster) ha cominciato a perdere colpi. Oggi è in difficoltà ovunque, tanto che non è esagerato parlare di una sua crisi.

Non sta diventando limitativo fondare
direttamente sulla volontà popolare la sola
rappresentanza?

Certo, le innovazioni che si possono prospettare nel rapporto fra governo e rappresentanza, e nella stessa configurazione degli ambiti di responsabilità e di intervento dei governi, devono tener conto dell'eredità con cui ci si deve misurare. Pesano e non possono essere ignorate le inerzie che provengono dalla storia: ci sono le culture, le convinzioni, anche le idiosincrasie che affondano radici in esperienze e processi plurisecolari. Non sarebbe ragionevole pensare di superarne di colpo gli esiti con i quali siamo chiamati quotidianamente a fare i conti.

Tuttavia è utile e intellettualmente igienico misurarsi con alcune domande e/o ipotesi che nascono qualora si consideri che la legittimazione e la funzionalità del governo democratico non sono automaticamente risolte con la fiducia della rappresentanza. Non sta diventando limitativo fondare direttamente sulla volontà popolare la sola rappresentanza? La democrazia può diventare più solida, più garantita, più produttiva se si fa ricorso diretto alla volontà popolare anche per la investitura e la legittimazione dell'esecutivo? Per disporre di un robusto Stato democratico non è più conveniente e sicuro considerare che i problemi da affrontare e risolvere sono due: la democraticità della rappresentanza e la democraticità del governo, ciascuno nella sua autonomia?

Sono domande da mantenere sul terreno teorico, per farne oggetto di approfondimento e confronto senza la pretesa di trasferirle meccanicamente nell'ambito delle scelte immediatamente politiche e delle conseguenti attuazione pratiche. Urge tuttavia che si affrontino i problemi della autonoma funzione del governo, che va dunque esplicitamente e consapevolmente riconosciuta senza annegarla nel mandato fiduciario della rappresentanza.

Solo a titolo di esempio, e per chiarire a quale tipo di problemi mi riferisco, penso alla durata e alla stabilità del governo, alla omogeneità di indirizzo dei suoi atti, o alla tempestiva attuazione delle sue decisioni. Anche senza sconvolgere la fonte della legittimazione del governo, che resta fondata sulla fiducia della rappresentanza, si possono – e a mio avviso si devono – attivare misure che consentano al governo di far fronte alle sue specifiche responsabilità. Riferendoci all'Italia, le esigenze indicate sarebbero certamente meglio protette se ci fosse la sfiducia costruttiva, un più forte potere di coordinamento del Presidente del consiglio, un vincolo più rigido fra vita del governo e vita del Parlamento: e regolamenti parlamentari che non fossero finalizzati esclusivamente ad assicurare la preminenza della rappresentanza ed evitassero di trattare il governo come un avversario o uno schiavo. I motivi per cui il problema del “governo democratico” merita di essere approfondito e discusso sono abbastanza numerosi e seri: non può essere considerata cervelotica, inconcepibile, o “antidemocratica” l'ipotesi di una legittimazione dell'esecutivo che non gravi sulla rappresentanza, ma che attinga anch'essa direttamente alla fonte della volontà popolare espressa attraverso il voto. Non può essere giudicato arbitrario parlare di “rappresentanza democratica” e di “governo democratico” in modo preciso e distinto: considerare sia la rappresentanza che il governo come due capitoli essenziali e non sovrapponibili per dare compiutezza a un qualsivoglia ragionamento sulla democrazia.

Anche molti fra coloro che si oppongono all'integralismo della rappresentanza in nome delle esigenze del governo – riassunte nel fastidioso termine “governabilità” – lo fanno spesso come si trattasse di una sgradevole necessità della quale si deve tener conto. Sembra ricalchino l'atteggiamento dei protoliberali nei confronti dello Stato: è un male, ma almeno in una certa misura non se ne può fare a meno. Si evita anche da questa parte il decisivo argomento democratico: se non c'è governo efficiente non può esserci neppure democrazia efficiente, visto che la democrazia si propone appunto di consentire il miglior governo fra quelli possibili: una democrazia senza governo è come un aereo incapace di volare.