

15 ottobre 2008

## La mutazione del regime politico italiano\*

di Gianni Ferrara

1. Il regime politico del nostro Paese è mutato. Lo si può affermare senza téma di smentita. Com'è noto, per regime politico s'intende "l'insieme delle istituzioni che regolano la lotta per il potere e l'esercizio del potere e dei valori che animano la vita di tali istituzioni"[\[1\]](#). Più direttamente e (spero) compiutamente ho provato a definirlo come "il modo di essere di uno stato rispetto ad un fondamento tradotto in principio politico"[\[2\]](#). Se l'insieme delle istituzioni che secondo la Costituzione regola la lotta per il potere è rimasto integro, sono mutate le regole per e sull'esercizio del potere, i modi e i fini concreti di usarlo, sono mutati soprattutto i valori che animano la vita di tali istituzioni. È quindi cambiato il modo di essere della Repubblica.

Il 13-14 aprile scorso, infatti, sono giunti a maturazione gli effetti del sistema elettorale maggioritario, con essi l'ideologia politica sottesa a detto sistema, congiunta a quella del decisionismo come soluzione alla crisi endemica della democrazia derivante dalla insostenibilità delle domande che essa pone al sistema economico esistente e che eccedono le compatibilità che derivano da tale modo di produzione ed in tal modo determinano un deficit permanente di governabilità. È questo il termine che da venti, trenta anni ha riassunto per una certa politologia l'esigenza, la domanda, la garanzia suprema di ogni sistema politico.

Con un ritardo di più di trenta anni, l'Italia si è decisa a rispondere alla questione posta dalla "Trilaterale" [\[3\]](#) accettando esplicitamente e chiaramente di conformare la forma ed il grado di democrazia degli ordinamenti statali all'economia capitalistica. Dopo una così lunga resistenza è stato così travolto il modo di essere del regime politico che fino al 1993 aveva identificata la democrazia repubblicana e che, in una certa misura, aveva resistito non solo alla scomparsa dei partiti-*makers* della Costituzione, ma alla stessa introduzione del sistema elettorale maggioritario, che non aveva prodotto ancora cultura e comportamenti politici conseguenti a tale sistema. Gli è subentrato un altro regime, dal paradigma opposto per molti aspetti, inquietanti per lo sviluppo della democrazia italiana, incisivi sulle conquiste dello stato sociale, selettivi del catalogo dei diritti la cui universalità non è più credibile, recessivi quanto a concezione dell'eguaglianza e a visione delle condizioni di base della convivenza sociale, incoerenti rispetto ai postulati dello stato di diritto.

La mutazione è avvenuta operando sul cardine della democrazia, sulla rappresentanza convertendola nel suo opposto. Ne è stata ribaltata la base. Teneva ad essere lo specchio della società e riusciva a

riassumere l'entità plurale volta a volta espressa dal corpo elettorale per proiettarla al centro dello stato. È stata trasformata in filtro strettamente selettivo, binario a tendenza monocratica: l'investitura del capo del governo.

Con almeno tre conseguenze, tutte perverse. La prima è quella dell'esclusione dalla rappresentanza di posizioni, di istanze, di domande, di interessi non aggregabili o non compatibili con le due minoranze più consistenti, qualunque possa essere la complessiva rilevanza delle esclusioni. La violazione del principio di eguaglianza nel diritto alla rappresentanza ne è il più sicuro e vistoso effetto. La seconda conseguenza è lo slittamento del potere politico a favore del governo e la depauperazione del Parlamento. Non soltanto l'equilibrio tra le funzioni dello stato ne risulta sconvolto col potenziamento del solo esecutivo, ma è lo stesso forma di stato che viene menomata mediante la corrosione del suo carattere rappresentativo. La terza conseguenza è ancora più grave. La sovranità popolare, nella sua valenza di tensione all'autogoverno, è stata ridotta a procedura funzionale all'aspettativa di essere governati. Ma non da se stessi, da un uomo solo per cinque anni. Il rovesciamento è quindi totale. Lo è come impostazione che può essere tradotta in principio generale e permeare così l'intero ordinamento.

2. La trasformazione della rappresentanza in tecnica per filtrare bisogni, ideali, progetti interessi, programmi incanalandoli in due soli sbocchi con esclusioni radicali e con compressioni snaturanti la libertà e l'eguaglianza del voto, non ha mantenuto le promesse sbandierate. L'ideologia del bipolarismo estremizzato fino a risolversi in bipartitismo come soluzione dei problemi della democrazia, anche a costo, altissimo ma occultato, di liquidare il pluralismo artificiosamente compresso in due canali, ha falsificato il bipolarismo stesso. La destra non ha avuto problemi ad accettare la sfida elettorale come competizione bipartitica. Gliela consentiva agevolmente la sua composizione, politicamente ormai omogenea, articolata su due partiti ma integrabile con un terzo. Uno del tutto "personale", che in 15 anni di vita non ha celebrato un solo congresso, e il cui "capo" dispone anche del potere di trasformarlo dichiarandolo dal predellino di un'automobile. L'altro, territorialmente strutturato e attivo, non del tutto liberatosi dell'ideologia del partito del quale ha ereditato composizione personale ed organizzazione, ossessionato dal pericolo dell'emarginazione e disposto a tutto per sottrarsene. L'aggiunta dell'elettorato di un terzo partito ad obiettivo unico (la Lega) le avrebbe garantita la vittoria, come ampiamente dimostrato dai sondaggi. Il Pd ha sacrificato al *totem* del bipartitismo la stessa possibilità di vincere le elezioni, incantato ed incatenato dalla prospettiva dell'alternanza fidando sull'omogeneità (da costruire ma creduta come costruibile) con l'altro protagonista. Ma adottare una strategia politica, anzi la ragion d'essere di un partito, sulla creazione di un sistema istituzionale fondato sul "voto utile", suppone ed implica, in Italia, per lo schieramento che compete con la destra, una legittimazione, quando non insincera, certamente dimezzata. Perché basata su masse di voti espressi o contro o anche come *second best*, senza però che possa esserci un *first* con cui identificarsi. Specificamente per il Pd, il "voto utile", se ha compensato la perdita di un milione e mezzo di elettori tradizionali, incontra il limite fatale dell'astensionismo di quella parte dell'elettorato che non accetta la scelta subordinata a quella principale, che le è comunque preclusa come produttiva di rappresentanza. Ma configurandosi come "appropriazione indebita" di voti tradizionalmente destinati ad altra formazione politica, può essere, con ogni probabilità, rifiutato una seconda volta. È, infatti, del tutto precaria. Contarci al punto da costruirci non soltanto una campagna elettorale, ma una strategia politica di lungo periodo, più che rischioso, è suicida. Immaginando di scegliere la "vocazione maggioritaria" si è imboccato il destino di minoranza permanente.

Si espone ad una critica fondata la dottrina del bipolarismo di marca anglosassone, sposatasi in Italia con quella *duvergeriana*, mai depurata, questa, dai tratti *petainisti* della ideologia politica originaria del suo autore. Non tiene conto della ragione per la quale, come ben sapeva la socialdemocrazia tedesca fin dal suo congresso di Erfurt,<sup>[4]</sup> il sistema elettorale maggioritario non assicura parità di *chance* nella competizione, avvantaggia una sola delle parti politiche, la destra. La ragione è nella rendita di posizione strutturale di cui gode un partito (o uno schieramento) di tale collocazione, comunque si denomi,

qualunque sia la tecnica, anche la più spregiudicata, progettata e praticata per perpetuare la conservazione sostanziale degli assetti di potere economico-sociale esistenti. Consiste, tale rendita, nel maggiore potenziale aggregante che ha in dotazione la destra rispetto a quello di cui può disporre la sinistra che, nella storia dell'Europa continentale, non si è mai organizzata in un partito solo e si è invece caratterizzata per un'articolazione differenziante al proprio interno, stante la quantità e la qualità delle trasformazioni economiche, sociali e politiche da introdurre. Differenziazioni derivanti da motivazioni di cultura politica che, irrigidendosi nei due secoli scorsi, non solo in Italia, hanno accentuato e non possono che accentuare le distanze tra le sue varie componenti.

Nel 1993, col contributo decisivo del partito democratico della sinistra, fu introdotto in Italia il sistema elettorale maggioritario, praticato poi dal 1994 con due modulazioni[5]. L'obiettivo dichiarato dei sostenitori di tale mutazione fu quello del bipolarismo o, addirittura, del bipartitismo come strumento per la realizzazione dell'alternanza al governo. Ebbene si può ben constatare che pur trasformando profondamente le varie soggettività partitiche, tale tecnica di traduzione di voti in seggi non ha cambiato la dinamica del sistema politico italiano. Per non aver prodotto l'alternanza al governo, e con essa l'accesso di tutta la sinistra a tale responsabilità, detto sistema fu definito "imperfetto"[6] ventuno anni dopo l'instaurazione della Repubblica e tale rimase nei successivi trentacinque anni. Può essere ridefinito oggi con lo stesso aggettivo perché le due volte che il centro sinistra ha potuto disporre della maggioranza dei seggi nei due rami del Parlamento, pur non avendo ottenuto la maggioranza dei voti popolari nelle due elezioni generali, non è riuscito a mantenerla, per non irrilevanti contrasti interni. Non va dimenticato che anche il centro destra vide scomporsi la maggioranza parlamentare che aveva conseguito nella prima elezione col sistema maggioritario. La mantenne poi nella terza Legislatura (la XIV della Repubblica) eletta con tale meccanismo ed avendola riconquistata nella Legislatura in corso (la XVI) sembra che la abbia consolidato. Resta quindi irrisolto il problema dell'affidabilità di detto sistema quanto a garanzia della *chance* che può offrire credibilmente ad uno dei due schieramenti. E la ragione è forse nella irriducibilità del sistema politico italiano al modello idealizzato degli ordinamenti anglosassoni.

3. Intanto però conseguenze irreversibili sul sistema sono state già introdotte. E si sono già rivelate, e, per ora, solo in parte. La prima conseguenza è stata quella della deriva, decisionista e personalistica. "Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione" scriveva Carl Schmitt nel 1922[7]. Non sappiamo se l'onorevole Berlusconi abbia mai studiato diritto costituzionale e teoria politica, sappiamo però che la "personalità autoritaria" avverte per istinto le forme ed i modi per dispiegarsi. Quale circostanza poteva essere immaginata ed auspicata per permettere di assumere ed esercitare autoritariamente il massimo di potere disponibile per un Presidente del Consiglio italiano? Evidentemente quella derivante da una situazione emergenziale, che non era all'angolo della strada, ma la si poteva suscitare o secondare, disponendo dei mezzi di comunicazione di massa ed orientandoli ad istigare pulsioni securitarie per alimentare soluzioni autoritarie.

Certo, un nemico esterno che premesse contro i sacri confini dell'Italia non era rintracciabile. Il Pd si presentava con tratti levigati e non era configurabile come nemico della proprietà privata, della religione e della Patria. Tacciare il suo leader di tentazioni rivoluzionarie avrebbe provocato un'ilarità irresistibile su tutte le terre emerse e su qualsiasi mezzo di trasporto terrestre, navale o aereo. Non restava che il nemico interno. Non c'era, andava costruito. L'immigrato, specie se clandestino, si prestava perfettamente alla bisogna. Se non nemico dichiarato, pericoloso sì che lo era per la proprietà privata, per la serenità, la libertà, la sicurezza delle donne e degli uomini, per il decoro delle città, dei borghi e delle campagne, per le famiglie, i commerci, i templi, le scuole, stante poi la ... naturale e comprovata tendenza a commettere i più efferati delitti.

La propaganda del Pdl nella campagna elettorale, ponendo l'immigrato clandestino come pericolo permanente per l'ordine e la sicurezza, non soltanto ha posto la questione dell'ordine e sicurezza come prioritaria dell'agenda politica, inculcando la percezione negli elettori e traendone tutti i vantaggi. Ha

anche predisposto l'immaginario collettivo all'accettazione, anzi, alla sollecitazione di misure d'emergenza sostanziale. E si sa, si intuisce, ed è certo che sollecitare misure d'emergenza, comporta una legittimazione aberrante a favore di chi può predisporre tali misure, ne può estendere la quantità e le materie. Che possono spaziare dall'intervento dell'esercito in servizio di ordine pubblico, per comporre lo scenario, alle competenze territoriali delle procure della Repubblica, ai tempi, ai temi ed alle fonti dell'informazione e quindi ai modi di formazione dell'opinione pubblica, all'esercizio dell'azione penale ed alla sua prosecuzione, stabilendo quali processi vanno celebrati e quali rinviati, e via via violando uno dei cardini dello stato di diritto, quello della divisione dei poteri, fino alla immunizzazione dalla responsabilità penale proprio del titolare dell'organo che pone in essere dette misure.

È esattamente quello che sta accadendo. Ed era scritto. E può proseguire questa deriva emergenziale, questa assunzione di fatto di potere legale senza base legale, mai verificatasi in sessanta anni. Era già implicita nella propaganda decisionista che da trenta anni ha corrotto lo spirito pubblico, era preventivata nella delegittimazione della Costituzione perpetrata dalla ideologia del revisionismo, da quello storico a quello costituzionale, era connessa all'antiparlamentarismo permanente e non era estranea all'esaltazione del bipartitismo (anche se coatto) come condizione indefettibile per l'avvento della mitica età dell'alternanza di governi stabili, omogenei ed efficienti.

4. A mitizzare questo sbocco della crisi italiana è quella certa politologia che, per ogni sistema politico, pone come prioritaria, se non addirittura assoluta, la garanzia della governabilità. Ne è derivata la sostanziale collocazione degli organi di governo come supremi, la stabilità dei rispettivi titolari come indice prioritario per la valutazione degli ordinamenti statali, la necessità delle tecniche miranti ad ottenere stabilità e governabilità. Ma constatare l'egemonia esercitata trasversalmente sul ceto politico italiano da tale dottrina non può comportarne l'accettazione. Per una ragione del tutto evidente. Equivarrebbe ad ignorare, eludere, e comunque rinnegare le ragioni dell'ascendenza del potere, che sono poi le ragioni stesse della democrazia. Il cui significato specifico è esattamente quello che la sua storia ci offre per averlo scelto come unico dei tanti immaginati, tentati, denominati, dopo averlo salvaguardato dai nemici esterni ed interni, dalle crisi di sviluppo e da quelle di assestamento, dalle convulsioni delle sue dinamiche e delle sue recessioni.

All'inizio del ventunesimo secolo, non possiamo aver dubbi: la democrazia o è rappresentativa o non è. Perché quella antica, esaltata come diretta, si rivelò essere schiavista ed imperialista,<sup>[8]</sup> quella identitaria<sup>[9]</sup> si è identificata nel totalitarismo fascista e nazista, quella consiliare si è esaurita nel solo slancio rivoluzionario<sup>[10]</sup>. Se non è da escludere che altre qualificazioni potranno intervenire per connotarla, è risultato vero che a definirla sono comunque le istituzioni che la hanno conformata, che possono, e forse devono, arricchirla ma solo dispiegando le potenzialità che ne fecondino l'essenza.

È perciò che, contrariamente a quanto sostengono gli idolatri della governabilità, riflettendo seriamente sulla condizione della democrazia italiana non si può non dedurre che è la rappresentanza, da più di un decennio, ad essere stata devastata. I membri dei due rami del Parlamento vengono chiamati "figuranti" da chi ha voluto una legge elettorale che li ha ridotti ad essere tali. E lo sono perché scelti da chi sarebbero chiamati a scegliere come responsabile del governo del Paese. Lo sono perché fiduciari di chi dovrebbero investire della loro fiducia. Lo sono perché controllati nei loro voti e nei loro comportamenti politici da chi dovrebbe essere da loro controllato quanto a fini e modi di esercizio del potere politico. Constatarlo impone di denunciare che ad essere in crisi è la stessa democrazia del nostro Paese, la credibilità della qualificazione democratica della Repubblica operata dalla Costituzione col suo primo enunciato.

5. Ne dovrebbe derivare un giudizio severissimo sulle dottrine prevalse e le politiche istituzionali perseguite nel quindicennio della cosiddetta "transizione italiana" ed una presa di coscienza esplicita da manifestare per elementare onestà. Cominciando col riconoscere che non è dovuta al caso la prevalenza della scelta così netta operata in Europa a favore del sistema proporzionale di traduzione di voti in seggi

[11], più o meno corretto a seconda dei caratteri particolari delle diverse realtà sociali. Corretto ma non compreso, contorto, sconvolto e convertito al fine indefettibile di fornire, all'atto stesso delle elezioni, una maggioranza, un governo e un *premier* inamovibile per tutta la durata della legislatura. Costi quel che costi. Infatti, costa: a) la perdita di efficacia dei voti non raccolti da nessuna delle due minoranze più consistenti; b) la neutralizzazione sostanziale dei voti dati alla minoranza parlamentare.

È una costante nota di ogni sistema politico a funzionamento bipartitico o bipolare, quella di produrre, o col *plurality*, o col *majority*, o anche col proporzionale, se combinato col premio di maggioranza, o applicato a collegi minimi, due minoranze reali delle quali la più consistente acquisisce il potere di governo. È questo il prezzo che si paga alla governabilità.

C'è però un prezzo ulteriore che viene pagato alla governabilità quando il sistema è bipolare ma non bipartitico. È il prezzo altissimo dell'espropriazione politica dei voti della formazione parlamentare che appare ed è chiamata maggioranza e che è, in realtà, solo la formazione parlamentare risultata più consistente delle altre, come accade il più delle volte sicuramente rispetto a tutto il corpo elettorale, mai partecipa nella sua totalità alle elezioni, ma, in via generale, anche rispetto ai votanti, verificandosi difficilmente l'ipotesi che i voti espressi a favore di una formazione parlamentare corrispondano a quelli della metà più uno dei partecipanti al voto. Ma essersi approssimati ad un obiettivo, non significa averlo raggiunto e non averlo raggiunto comporta che tutto quanto avrebbe implicato il conseguimento dell'obiettivo non è disponibile per chi gli si è solo avvicinato anche se più di altri. Così come non è disponibile da nessuno degli altri contendenti. Che, anzi, collegandosi potrebbero configurare una maggioranza numericamente ipotizzabile, anche se solo in negativo. Ma è quel "negativo" che preclude a chicchessia, e nella specie alla minoranza più consistente, di disporre del potere che potrebbe tuttavia pretendere ed anche ottenere, ma soltanto per convenzione e sempre in misura quantitativamente limitata e qualitativamente graduata, comunque, con l'esclusione di ogni intervento in materia costituzionale.

La dinamica ordinaria degli stati a regime parlamentare, permette, in verità, alla minoranza più consistente di assumere il potere che, in via di principio, si riconosce alla maggioranza, ed insieme l'immediata espropriazione di tale potere a favore del suo *leader*, del *premier*. La cui configurazione però muta, com'è noto, a seconda della struttura del sistema politico. Se si diventa *premier* in quanto si è *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza dei seggi in Parlamento, è tale maggioranza, tale partito che detiene, in ultima istanza, il potere di cui dispone il *premier* e può revocarglielo in ogni momento. Si contano a decine infatti i casi in cui tale revoca è stata esercitata nella storia parlamentare inglese. Ma il *premier* che diventa tale perché *leader* di una coalizione elettorale è, al contrario, difficilmente revocabile. Perché può contare sempre su uno dei partiti coalizzati e sul potere di blocco della *leadership* di cui dispone ciascuno di questi. Del tutto impossibile è poi la revoca del *premier* se *leader* di una aggregazione mediatica-clientelare del tipo "partito personale"[12]. La sola minaccia della rottura della coalizione nell'un caso e delle elezioni anticipate in ambedue le ipotesi, impedisce da sola la sostituzione del *premier*. L'enorme forza politica che gliene deriva si costruisce in verità prima delle elezioni. Il *plus-potere* del *leader* è esercitato già con la scelta dei candidati della coalizione. La cui elezione, per la perversa singolarità del sistema elettorale vigente in Italia, dipende dalla posizione in cui li colloca in lista il *leader* della coalizione. Con la sconvolgente conseguenza che è il *leader* che nomina i rappresentanti rendendoli così .... rappresentanti di se stesso. Se diventa *premier* è a lui che devono rispondere. Il rapporto rappresentativo raggiunge il massimo della mistificazione. Il *leader* sostituisce il corpo elettorale trasformandolo in proprio organo ausiliare. [13]La governabilità è assicurata.

Il meccanismo predisposto per realizzarla procede con ablazioni successive. Inizia con la sottrazione a più della metà del corpo elettorale del diritto costituzionalmente riconosciutogli ad essere rappresentato in modo efficace. Prosegue con l'espropriazione degli eletti, appartengano essi alla maggioranza di governo o alla minoranza. Dissolve la rappresentanza politica sottraendo al corpo elettorale il potere di scegliere i suoi rappresentanti. Li trasforma in fiduciari del *premier*. Rovescia, come si è visto, il

rapporto tra Parlamento e Governo, ma previa estrazione del potere che al Parlamento è attribuito costituzionalmente e lo accumula in una persona sola. La democrazia degrada a monocrazia.

6. Qual è l'errore ove si annida la fallacia della cosiddetta "democrazia immediata" "decidente", "governante" e via via mistificando categorie giuspolitiche ed istituzioni? È nel concepire il corpo elettorale come organo collegiale ed applicare le regole dei collegi ad una pluralità umana cui ripugna la riduzione ad unità precostituita, irreggimentata, ad unità forzata, a istituzione, che, per essere tale, non può identificarsi nella composizione concreta del corpo elettorale, così come questo è irriducibile alla forma e alle dinamiche di un'istituzione. Le ripugna soprattutto l'omologazione della sue articolazioni, la propria trasmutazione in entità a fini definiti, la liquidazione della sua essenza che è nella molteplicità della sua composizione, nella sua libertà irrefrenabile.

Per di più, in quanto espressione più probabile del popolo titolare della sovranità, il corpo elettorale non può subire riduzioni del potere, più o meno ampio, che costituzionalmente deriva dalla sovranità, le si connette e la sostanzia. Ogni riduzione ulteriore rispetto a quelle che, pattuite costituzionalmente, ne limitano il dispiegarsi, qualunque motivazione possa essere addotta, non è ammissibile. Poste per garantire libertà ed eguaglianza a ciascuna delle frazioni della pluralità, le riduzioni pattuite non possono consentirne altre che non siano istantanee e solo momentaneamente incidenti sulla pari ordinazione di ogni pur minima frazione. Perché ogni frazione è una persona. Coincide col titolare di tutti i diritti costituzionalmente attribuiti. È una soggettività umana integralmente riconosciuta dal diritto nella sua irriducibile dignità. È parte integrante del corpo elettorale, uno e indivisibile.

7. La configurazione del corpo elettorale come collegio per estrargli la formazione che elegge come minoranza più consistente, proclamarla e trattarla come maggioranza, non soltanto determina la divisione del *demos* in parti. Ma separa da quella relativamente più consistente tante altre parti alle quali si nega di fatto oltre che l'efficacia politica del potere elettorale e tutto quello che di diretto ed immediato e di indiretto e protratto da tale sottrazione consegue, anche una significativa rilevanza nominale. Queste parti vengono relegate nella congerie delle ininfluenti minoranze. Un ulteriore effetto perverso, questo, che le strumentazioni elettorali di tipo maggioritario determinano discriminando all'interno dello stesso *demos*, in tutte le realtà sociali, anche, ma in misura minore, quelle omogenee.

Ad essere colpiti specificamente sono, ancora sotto questo profilo, gli elettori che, per non aver contribuito a formare quella minoranza più consistente che detiene la maggioranza dei seggi in Parlamento, risultano esclusi dalla partecipazione alla politica nazionale, riconosciuta come diritto a tutti i cittadini dalla nostra Costituzione all'art. 49.<sup>[14]</sup> Da quella norma che, integrando gli istituti della democrazia rappresentativa, ne prescrive al minimo la pienezza, con l'obbligo di assicurarla a tutti e col divieto di eluderla o di amputarla. Il che è invece clamorosamente perpetrato dal bipolarismo riprodotto nella sede della rappresentanza che svuota sostanzialmente il diritto di tutte le minoranze di partecipare alle deliberazioni legislative mediante i propri rappresentanti. Non importa che si tratterebbe, come si dice, di una discriminazione rovesciabile alla scadenza di ogni legislatura. Intanto andrebbe dimostrata la credibilità di tale rovesciamento, la sua possibilità effettiva e non come evenienza epocale ma come ricorrenza frequente che invece nessuno può assicurare. Ma, soprattutto, ci si deve domandare: una discriminazione può riscattarsi se alternante? Diventa altra cosa quando colpisce chi ne ha beneficiato per un periodo uguale a quello di chi la subisce? Non c'è concezione di giustizia distributiva cui può appigliarsi una tesi di tal tipo.

8. È anche altro che va rilevato e che è più incisivo ancora di quanto emerge dalla lesione dell'integrità della sfera dei diritti di ciascuno e della garanzia dell'eguaglianza di posizione di fronte alla legge. Rileva il carattere della produzione legislativa di un Parlamento così composto. È evidente l'opportunità di rendere le procedure parlamentari più rispondenti alle esigenze di un legislatore nazionale le cui attribuzioni risultano notevolmente selezionate dal vigente Titolo V della Costituzione. Ma sarebbe aberrante dedurre da tali esigenze una revisione del procedimento legislativo che si risolva nella

contrazione dei diritti dei parlamentari e nella menomazione del potere dell'opposizione di influire sui contenuti della legislazione. Tanto più se si volesse profittare della revisione delle procedure per legittimare quella che, a ben ragione, è definibile come "legislazione di maggioranza" [15]. Della sola maggioranza, si badi, non del Parlamento.

Non è per il dovuto rispetto che pur merita la concezione kelseniana della democrazia parlamentare e, conseguentemente, della legislazione come prodotto confluyente della dialettica maggioranza-minoranza che l'atto legge deve configurarsi, oltre che apparire, come deliberazione adottata al fine tendenziale dell'integrazione delle parti che compongono la rappresentanza. Ma è perché è questa qualità della legge che la rende vincolante per i destinatari tutti in quanto ne risultano stemperati adeguatamente i suoi tratti, le sue impronte, i suoi fini di parte. Se questa qualità, questo modo di essere della legge diventa irriconoscibile, ad incrinarsi è la legittimazione della produzione legislativa, è con essa è il *pactum subjectionis* che perde poi efficacia.

9. Viene così ad emergere una questione di fondo. La pluralità strutturale che caratterizza il corpo elettorale e che deriva dalle diversità economiche, sociali, culturali, territoriali e politiche presenti nella realtà sociale si pone come un dato evidente e permanente della fenomenica statale. Perché tale pluralità possa configurarsi come tendente a rispecchiarsi in un'entità istituzionale, come deve essere quella parlamentare, è necessario che detta entità comprenda volta a volta ciascuna delle diversità o almeno una congrua parte di queste non di certo in tutte le deliberazioni, ma in tante da poter soddisfare la comune ed eguale aspettativa a co-determinare complessivamente la produzione legislativa. Condizione necessaria per la verifica di tale idoneità dell'istituzione parlamentare è la preclusione della formazione di un monopolio legislativo intitolato sostanzialmente a, ed esercitato da, una parte preconstituita e blindata. Se tale monopolio si forma, se lo si preconstituisce, se lo si blindo, non è soltanto la legittimazione del Parlamento che si incrina per sradicamento della sua natura e per esaurimento della sua ragion d'essere, ma è l'intero sistema istituzionale, la stessa convivenza statale, oltre che il senso fondante e primario della democrazia, che si dissolvono.

10. Si sostiene che i meccanismi elettorali *distorsivi* come il *plurality*, si addicono a sistemi politici omogenei e che società politiche non omogenee, per garantire la convivenza politica, abbisognano di sistemi elettorali non *distorsivi*. La scelta del sistema elettorale proporzionale da parte della stragrande maggioranza degli stati europei, non constando che prevalga nel nostro continente la disomogeneità politica, dovrebbe dimostrare che questa scelta è stata adottata per ragioni diverse. Sono, infatti, quelle della consonanza di questa scelta con gli ideali e la pratica della democrazia, con la logica e le esigenze della forma parlamentare di governo vigente in tutti gli stati d'Europa, esclusa la Francia.

C'è una ragione di fondo che motiva l'una e l'altra scelta. La si ricava in negativo. A quale risultato può portare la discriminazione continuata dei cittadini tra maggioritari e minoritari? Può portare e porta all'annientamento politico, quando al momento stesso dello scrutinio, si contano i voti e contandoli viene ad emergere una divisione, una separazione, una vittoria ed una sconfitta, una discriminazione tra gli elettori, quella tra vincitori e vinti. Che appaiono e sono tali in quanto la competizione si è svolta al fine di produrre una decisione, quella su chi deve governare e lo deve per un arco di tempo predeterminato, non comprimibile se non per crisi interna al vincitore, quindi solo per ragioni che attengono alle convenienze o alle evenienze comportamentali del decisore. Ecco che l'elezione è diventata cosa altra dallo strumento di formazione della rappresentanza. È diventata acclamazione a mezzo scheda.

11. Si sollevi pure la questione, l'esigenza, l'imperiosa domanda di governabilità. Nessuno ne nega la rilevanza. Ma è tale questa rilevanza da non richiedere una legittimazione purchessia? Esiste ed è disponibile qualche altra legittimazione in luogo della democrazia rappresentativa? Quale? L'acclamazione a mezzo scheda? Ragione e storia della divisione del potere, del controllo di quanti ne esercitano quote determinate e non cumulabili, della continuità di tale controllo, espressa, verificabile

per accertare se e quanto consenso meritano gli atti di esercizio dei poteri, l'insieme degli istituti disegnati e sperimentati per offrire garanzie di diritti e tutele adeguate all'interesse generale, devono cedere a fronte delle esigenze maiestatiche della governabilità? E perché mai? Ma, soprattutto, perché mistificando, dissolvendo la rappresentanza politica?

Quel che invece necessita è la credibilità delle elezioni come strumento di una rappresentanza credibile. Credibile perché inclusiva, così come lo è il *demos* che nell'incontro col *kratos* prova a frammentarlo. Per diffonderlo, senza disperderlo, in tante parti eguali. Tante per farle corrispondere a tutte le persone che compongono la pluralità umana cui appartiene la sovranità. Eguali, non soltanto quanto ad astratta titolarità, ma quanto ad efficacia e a garanzia del diritto ad essere rappresentati per quel che si è, si vuole, si pensa e si progetta. È in questi principi, in questi postulati della democrazia il fondamento della rappresentanza proporzionale. Non è per caso, quindi, che in un sondaggio internazionale condotto da scienziati della politica nel 2004, pubblicato l'anno dopo, tra i 170 colleghi di tutto il mondo, il 72 per cento degli intervistati (ben più della maggioranza assoluta, quindi) si sia espresso a favore dei sistemi proporzionali[16]. Chissà se se ne è giunta notizia agli apologeti dei sistemi maggioritari adoranti del *totem* della governabilità !

Le forme che assicurano alla rappresentanza politica il carattere inclusivo e non la disperdono, non la frantumano e rispondono alle esigenze della governabilità, della stabilità ed omogeneità dei governi, esistono e funzionano. Si pensi, ad esempio, a quella vigente in Germania. Il sistema elettorale che la realizza riesce ad armonizzare le diverse esigenze di una democrazia parlamentare. Della rappresentanza assicura l'ancoraggio territoriale attraverso i collegi uninominali che forniscono la provvista della metà dei seggi del *Bundestag*. Lo stesso tramite uninominale realizza la individuazione e la responsabilizzazione personale della rappresentanza. Che non sarebbe però intrisa di politicità nazionale se non fosse integrata dall'altra metà dei membri del *Bundestag* eletti nelle liste di partito proporzionalmente ed al fine di correggere in senso rigorosamente proporzionale il risultato prodotto dal voto nei collegi uninominali. In tal modo il sistema complessivo assicura l'eguaglianza del voto non soltanto quanto a titolarità ed esercizio, ma anche quanto ad effetto, garantendo agli elettori nel loro diritto ad essere rappresentati. Ad una sola condizione, quella della consistenza minima di ogni formazione elettorale, che su ottanta milioni di elettori tedeschi è determinata dalla soglia del 5 per cento dei voti espressi alle liste per partecipare al riparto nazionale dei seggi. Una soglia che soddisfa l'esigenza della governabilità ma facendo leva su una base coerente col senso della rappresentanza per assicurarle forza, precludendone la frantumazione.

Mutuarlo in Italia sarebbe doveroso. Sopperirebbe un recupero della coscienza democratica del Paese. Quanto mai auspicabile, certo, ma non prevedibile. Prevedibile è invece la perpetuazione della falsificazione della rappresentanza, l'accentramento del potere, la neutralizzazione della partecipazione, la monocrazia elettiva.

12. La sostituzione del regime instauratosi con l'avvento della Repubblica con un regime politico di tal tipo non è privo di una autorevole copertura istituzionale. Ad offrirla è stato il Presidente della Camera di deputati col discorso di insediamento pronunciato nella seduta del 29 aprile di questo anno. Un discorso molto compatto, molto netto nell'ispirazione ed anche molto attento nell'uso dell'ermeneutica adeguata al compito di sostanziare di cultura altra il lessico costituzionale. Esemplare di questa operazione politica-culturale è infatti quella sostitutiva di una concezione aperta, laica e pluralistica della libertà – quella generale dei filosofi, non quella dei giuristi con le specifiche sue determinazioni scandite nei singoli diritti di libertà - con una concezione che sembra alludere ad una sorta di imperativo assoluto, non dichiarato come tale, ma che sicuramente lo suppone in quanto capace di “definire ciò che è giusto e ciò che non lo è”[17], una libertà in tal modo immunizzata da “L'insidia maggiore [che] viene dal diffuso e crescente relativismo culturale ...” [18]. La prossimità delle espressioni che si riferiscono al relativismo culturale ed alla necessità di definire ciò che è giusto e ciò che non lo è, induce a ipotizzare che di imperativo assoluto si tratti e che esso sia riferibile “...al ruolo fondamentale che nell'arco dei

secoli la religione cristiana ha avuto ed ha tuttora nella formazione e nella difesa dell'identità culturale della nostra patria..." [19].

Che in una sede come quella parlamentare si preferisca un'accezione filosofica della libertà rispetto a quella giuridica, immediatamente riferibile ai diritti, non è casuale. Consente di non sfiorare il catalogo dei diritti costituzionali, che in tal modo non vengono contestati ma neanche confermati (e non tranquillizza per nulla la pur esatta constatazione che "... nelle passate legislature, la Costituzione è stata cambiata, anche nella prima parte" [20]) e di richiamare invece soltanto il ruolo della religione cristiana "nella formazione e nella difesa dell'identità culturale della nostra patria"[21]. L'Umanesimo, il Rinascimento, l'Illuminismo, no. Né il Risorgimento, né la Resistenza, né la Guerra di Liberazione.

Cosa comporta quel richiamo? Un ritorno, un recupero dell'ideologia dello "stato cristiano"? Ma il superamento di tale concezione si era già avuto in Assemblea costituente proprio da parte dei costituenti cattolici la cui linea politica costituzionale si era "caratterizzata da principi ispirati al personalismo, al solidarismo, al pluralismo, tali da immettere nel patto costituzionale i fondamentali punti di arrivo della riflessione cattolica ... ma tali da dare anche una effettiva risposta all'esigenza di democratizzazione sostanziale delle istituzioni e di trasformazione dei rapporti sociali" [22]. Un recupero di quel genere non suppone, comporta, preannuncia la negazione del pluralismo? La laicità che il Presidente della Camera definisce come "principio irrinunciabile della nostra come di ogni moderna democrazia parlamentare" [23] non esclude per le istituzioni, come tali, l'assunzione di scelte, preminenze, priorità, di culture, ideologie, fedi? Non esige che solo dalla discussione, dal libero esame, dal confronto, dalla ragione, emerga il principio ispiratore delle norme da dettare nell'interesse generale? Il regime politico che si va instaurando ricorrerà ad altre ispirazioni, a dottrine predeterminate, a fedi secolari?

Ma ulteriore preoccupazione e ancora dissenso determinano le affermazioni del Presidente della Camera in ordine alla questione delle riforme. Non quando si riferisce al progetto di revisione che nella scorsa legislatura la Commissione Affari costituzionali predispose sul bicameralismo differenziato e sulla forma parlamentare di governo (non del tutto definita, questa, quanto a recezione integrale della variante tedesca per renderla accettabile) ma quando indulge a denominare "costituente" la legislatura inaugurata e quando definisce la democrazia auspicata come "più rappresentativa e più governante".

Sulla definizione di "costituente" il rilievo è motivato dalla preoccupazione che il termine, usato certamente non nel suo significato tecnico dal Presidente Fini, potrebbe autorizzare interpretazioni estensive che non avrebbero basi legittimanti: va ribadito infatti che le Camere, - come dovrebbe sapere anche il dottor Montezemolo, presidente di Confindustria, che per primo ha usato questa espressione - non dispongono di potere costituente, ma solo di quello di revisione costituzionale, con i limiti noti e non superabili.

Non di forma, ma di sostanza, invece, è il dissenso che merita la formula "più rappresentativa e più governante"[24]. È di sostanza il dissenso perché si è di fronte a un ossimoro, nel senso in cui la si intende da chi sbandiera la governabilità come origine e come destino dell'universo. Secondo l'opinione dell'inventore della democrazia governante è tale quella in cui l'elezione ha per oggetto il governo, provvisto di tutti i poteri che si possono immaginare come ad esso attribuibili e quanto più svincolato possibile da interferenze anche se della rappresentanza. Il che implica che non a tutta la rappresentanza ma ad una parte sola di essa, quella risultante maggioritaria, viene attribuito, in astratto, il potere di governo. In astratto, perché l'organo di governo ha una composizione sicuramente più ristretta di quella maggioritaria in un Parlamento ed è esso che poi eserciterà il potere incrementato per consentire che possa essere esercitato con efficacia e con efficienza. Ma questi effetti che spezzano la rappresentanza in almeno due parti come possono rafforzarla? Offrendo la legittimazione di tutta la rappresentanza ad una sola sua parte e trasferendo poi quella spettante a tale parte ad un diverso organo, al governo, per poi spostarla ancora da questo organo tutto intero al solo Presidente del consiglio, al solo premier,

innestando così una spirale di abdicazioni successive che culmina nella personalizzazione assoluta del potere, nella monocrazia ?

Ma quel che impressiona di più e negativamente, confermando la percezione della trasformazione del regime politico è l'operazione interpretativa del valore-lavoro. Il Presidente Fini nel riferirsi alle due ricorrenze "di alto valore ideale e politico del 25 aprile e del 1° maggio" [25], a proposito del lavoro ne ha segnalato la "centralità", ma "nell'economia". Non è una banalizzazione. Non sono banali espressioni di tal genere pronunziate in tali occasioni. Chi le ha pronunziate non è uso alle banalità. Perciò impressiona questa sorta di delocalizzazione e ri-collocazione del lavoro da fondamento della nostra Repubblica a fattore dell'economia rilevandone poi "l'esercizio come diritto del nostro popolo di lavorare e generare ricchezza che può liberare l'economia dalle secche della stagnazione..." e come "diritto di ogni cittadino ad avere un lavoro dignitoso ed equamente retribuito che può liberare le famiglie dal bisogno e dal timore dell'emarginazione sociale." [26]

Tutto qui il significato storico e giuridico dell'articolo 1 della Costituzione? Nulla di più si deduce dall'aver posto il lavoro a fondamento di uno stato, della convivenza statale, di aver riconosciuto nel lavoro la condizione umana della contemporaneità, in tutta la sua estensione, in tutta la sua portata, comprensiva delle forze produttive e di quella che lo è per eccellenza, significativa di valori concreti, materiali, immateriali, economici, sociali, di cultura? E dov'è il lavoro come assioma di quel sistema normativo dai corollari oggettivi e soggettivi? Quale sorte si prefigura per la solidarietà sociale, economica e politica, per la dignità che è "pari" ed è "sociale" o non è, per l'eguaglianza nei diritti e quella sostanziale con la rimozione degli ostacoli che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza e impediscono la partecipazione dei lavoratori alla vita economica sociale e politica? Quale destino si prepara per i corollari soggettivi che sono tutti incorporati nel sistema dei diritti sociali, che, appunto, soggettivizzano il fondamento lavoro e ne dispiegano le valenze?

La dequalificazione del lavoro operata dal Presidente della Camera omette di riconoscere che con la Costituzione della nostra Repubblica la dimensione che il costituzionalismo aveva configurato come suo campo di azione e di trasformazione si è estesa e non di poco. Facendo assumere allo Stato il lavoro come suo fondamento prova a superare la separazione tra stato e società civile, mira ad infrangere le barriere della separazione perché si dirige proprio sul carattere saliente della società civile, quello che la aveva preservata dall'influenza del potere statale sul suo nucleo essenziale, cioè sul rapporto di produzione, sul quale lo stato era certamente intervenuto legislativamente ma per immunizzarlo nei suoi presupposti, nei suoi termini, nella sua dinamica. Mediante invece l'assunzione delle forze produttive all'interno dello stato, addirittura come suo fondamento, il rapporto di produzione diventa oggetto quanto mai disponibile per l'intervento dello stato. E lo diventa sia in quanto detto rapporto non risulterà più incluso nell'ambito della riserva dettata a favore della società civile, sia in quanto il potere di uno dei suoi termini, il lavoro appunto, si identifica con quello statale. È lo stesso di quello statale, è il fondamento della Repubblica. E come tale viene a porsi come fulcro del potere legittimo, potendone disporre salvo le limitazioni poste da esso stesso a se stesso.[27]

13. Se non è più il lavoro, quale valore lo avrebbe sostituito come fondamento della Repubblica? Quale conquista di civiltà segnerebbe il regime politico che si instaura? Non si sa, non si vede. Non è presentabile?

C'è allora un ostacolo che si para sul percorso che detta mutazione di regime, per compiersi, non può superare o aggirare. È la Costituzione. Perché se il regime politico è il *modo* di essere di uno stato, la Costituzione è il suo *dover* essere[28].

\* questo saggio è destinato agli “*Scritti in onore di A. A. Cervati*”.

[1] L. Levi, *Regime politico*, in *Dizionario di politica*, (diretto da N. Bobbio e N. Matteucci) Torino, 1976 *ad vocem*, 851

[2] G. Ferrara, *La Costituzione. Dal pensiero politico alla norma giuridica*, Milano, 2006, 214.

[3] M. Crozier, S.P. Huntington, J. Vatanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, 1975.

[4] F. Schäfer, *Sozialdemokratie und Wahlrecht*, in *Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, 1967, II, 166, ma già W. Liebknecht, *Wahlen* in “*Volksstaat*”, n. 31, 15. 4., 1873.

[5] Sui caratteri del sistema maggioritario italiano e sugli effetti che ha prodotto cfr. ora C. De Fiores, *Rappresentanza parlamentare e sistemi elettorali in Italia* in *www.Costituzionalismo.it* 3/2007, L. Carlassare, *Maggioritario* in *www.Costituzionalismo.it* 1/2008 e P. Caretti, *Principio maggioritario e democraticità del sistema* in *www.Costituzionalismo.it* 1/2008.

[6] G. Galli, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, 1967.

[7] Comincia, con questo periodo, il primo dei “*Quattro Capitoli sulla teoria della sovranità*” titolata “*Teologia politica*” ora della seconda edizione tr. in it. di questo saggio cfr. Carl Schmitt, *Le categorie del politico*, 1972, Bologna, 33.

[8] Cfr. ora L. Canfora, *La democrazia Storia di un'ideologia*, Bari, 2004, 11 e ss..

[9] V. G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Bari, 2005.

[10] Ho motivato questa constatazione in G. Ferrara, *La democrazia come rappresentanza e come partecipazione*, in *Il Filangieri*, 2-3-4, 2005, 153 e ss.

[11] Cfr. G. Ortona, *La scelta del sistema elettorale* in *www.Costituzionalismo.it* 3/2007.

[12] Cfr. M. Calise, *Il partito personale*, Bari, 2000, 51 e ss.

[13] Con conseguenze gravissime su altri piani cfr. infatti G. Azzariti, *I rischi dell'antipolitica tra legge elettorale e referendum*, in *www.Costituzionalismo.it* 3/2007.

[14] Per le conseguenze perverse su questo piano cfr. L. Carlassare, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico* in *www.Costituzionalismo.it* n. 3/2007

[15] Cfr. F. Bilancia, *La legalità: il tramonto di una categoria giuspolitica* in *www.Costituzionalismo.it*, 2/2008

[16] Cfr. G. Ortona, *op. cit. loc. cit.*

[17] *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI Legislatura, Discussioni*, Martedì 29 aprile 2008, 37, cl. 2i

[18] *Ibidem*, 37, cl. 1-2

[19] *Ibidem*, 36, cl. 1.

[20] *Ibidem*, 36, cl. 2.

[21] *Ibidem*, 36, cl. 1.

[22] U. De Siervo, *Il progetto democratico cristiano e le altre proposte: scelte e confronti costituzionali*, in Aa. Vv. *Democrazia cristiana e Costituente nel secondo dopoguerra*, II, Roma, 1980, 25

[23] *Atti parlamentari*, cit. 36, cl. 1.

[24] *Ibidem*, 36, cl. 2.

[25] *Atti Parlamentari*, cit. 37, cl. 1.

[26] *Ibidem*, 38, cl. 1. Ma sull'interpretazione data dal Presidente della Camera al fondamento della Repubblica cfr. ora ampiamente e lucidamente F. Bilancia, *Il valore del diritto del lavoro nella Costituzione* in *Quale stato*, luglio 2008.

[27] Riprendo in questo paragrafo l'interpretazione che del "fondamento della Repubblica" ho esposto in *Il lavoro come fondamento della Repubblica e come connotazione della democrazia italiana* Non in C. Casadio, (a cura di) *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione italiana*, Cent'anni d'Italia/Cen'anni di CGIL Roma, 2006, 109 e ss. 201.

[28] G. Ferrara, *La Costituzione*, cit. loc. cit