

ASTRID - Gruppo di lavoro su “Governance democratica”

LA RAPPRESENTANZA POLITICA

Relazione di Damiano Nocilla

Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” anno 1 numero 13

Ci si deve domandare perché una riflessione sulle riforme istituzionali debba prendere avvio dalla rappresentanza politica? E la risposta al quesito non può che essere questa: il concetto di rappresentanza politica – pur nella sua indeterminatezza - si trova al centro di tutta una serie di tensioni dialettiche, in ordine alle quali un sistema costituzionale deve necessariamente trovare un punto di equilibrio, pena la sua immancabile crisi. Anzi, quel concetto si trova al crocevia di quelle tensioni, in quanto nessuno dei punti di equilibrio fra i diversi, opposti poli delle tensioni stesse può essere indipendente dalle scelte idonee a raggiungere il punto di equilibrio in ordine ad altre e diverse spinte contrapposte. Pertanto la ricerca di un equilibrio tra due idee in dialettica opposizione non può non prendere avvio da un generale quadro di riferimento dato dall’idea, che ci siamo fatti della rappresentanza politica.

Compito dello studioso non è quello di scrivere a tavolino una riforma da presentare bell’e fatta alle forze politiche, escogitando *hic et nunc* soluzioni pratiche per tutti i puntuali problemi sul tappeto. Lo svolgimento di questa funzione verrà quando le forze politiche avranno potuto fissare i fini, che intendono raggiungere con le riforme istituzionali, e gli adeguamenti, che vorranno portare al sistema attualmente in atto, e si troveranno, perciò, di fronte all’esigenza di trovare soluzioni pratiche idonee al raggiungimento di quei fini e utili alla realizzazione di quegli adeguamenti. Sarà questo il momento, in cui l’esperienza dello studioso, la capacità tecnica del giurista, la conoscenza del funzionamento dei meccanismi sociali potranno rivelarsi utili alla creazione degli istituti e dei congegni, alla formulazione delle norme necessarie perché fini ed adeguamenti si concretizzino in diritto vigente, prima, e vivente, poi.

Oggi, invece, nella fase in cui è pervenuto il dibattito fra le forze politiche, che stentano a trovare un punto di incontro e soprattutto non sembrano avere un chiaro disegno sul tipo di sistema politico-istituzionale, cui intendono dar vita, compito degli studiosi è quello di aiutarle a districarsi in quel complesso quadro di riferimento, cui si accennava poc’anzi; a capire dove possono portare alcune soluzioni, che vengono proposte, e quali conseguenze possono avere; a vedere con maggiore chiarezza quali rinunce di principio implica questa o quella ipotesi di riforma; a far luce sui presupposti ideali del dibattito in corso sulla c.d. grande riforma.

Per questa ragione, nel corso di questa introduzione al dibattito, cercherò di chiarire innanzi tutto a me stesso – come si direbbe nel linguaggio forense – in modo assolutamente problematico, senza voler proporre soluzioni cioè, quali siano i poli delle diverse opposizioni dialettiche, che nel concetto di rappresentanza trovano il proprio punto di equilibrio, elencandoli un po’ disordinatamente e scusandomi sin d’ora se ripeterò cose ampiamente conosciute.

Se, da un lato, troviamo l’opposizione tra identità e rappresentazione, di schmittiana memoria, che si riallaccia a quella tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa (Böckenförde), dall’altro vi è quella, solo in parte coincidente, tra principio rappresentativo e principio plebiscitario, come delineata da Fraenkel, che ci riporta, a sua volta, a quella tra

rappresentanza e rappresentazione. Nè vanno trascurate le implicazioni che sul concetto di rappresentanza ha la tensione continua tra l'esigenza di pervenire ad una decisione e la necessità di garanzie nascenti dalla esistenza di contropoteri.

Il concetto di rappresentanza, poi, reca in sé il riferimento sia alla situazione rappresentativa che al rapporto tra rappresentante e rappresentato, esso implica un equilibrio tra l'autonomia e, quindi, la libertà della determinazione volitiva del rappresentante, da un lato, ed il vincolo che lo lega al rappresentato e lo rende responsabile verso quest'ultimo, dall'altro.

Di qui, ancora, una serie di questioni, che, per così dire, discendono per li rami. Se l'azione di governo deve rispondere alla volontà popolare oppure svolgersi senza tener conto della mutevolezza di quest'ultima; il tempo di permanenza in carica del rappresentante deve essere breve, per consentire al popolo di far valere i propri umori o desideri o scelte con sufficiente frequenza, mentre, se si deve lasciare un adeguato spazio all'autonomia del rappresentante, il tempo di permanenza in carica deve essere abbastanza lungo, per consentire al rappresentante di sviluppare ed attuare in sufficiente autonomia un programma politico. E' evidente che, nel primo caso, il rappresentante sarà concepito come mero esecutore della volontà popolare, mentre nel secondo sarà visto piuttosto come fiduciario del popolo, se non addirittura come sua guida.

Ed è sempre all'idea di rappresentanza politica che si riconduce la soluzione di una serie di altri problemi, apparentemente di secondaria importanza, come quello se il sistema politica debba basarsi ancora su partiti organizzati o se non si debba puntare, invece, sulle mere organizzazioni elettorali, che si formano spontaneamente ad ogni chiamata degli elettori alle urne; o quello della collocazione della legge parlamentare nel sistema delle fonti e del connesso potenziamento della potestà normativa dell'Esecutivo (Carré de Malberg); o ancora la questione delle immunità parlamentari in riferimento al principio di uguaglianza tra tutti i cittadini e quella del rapporto tra gli *arcana imperii*, da un lato, e l'esigenza di trasparenza e pubblicità nell'agire dei pubblici poteri, dall'altro; e così via.

$$\begin{array}{cc} & 0 \\ 0 & 0 \end{array}$$

Molto può dipendere dall'idea che ci si sia fatti di democrazia. Se, da un lato, può intendersi per democrazia quell'utopica coincidenza di governanti e governati (si è liberi solo quando si ubbidisce a se stessi, secondo la formula di Rousseau) o quell'impossibile *démocratie gouvernante* (così bene individuata da Burdeau), in cui ciascun cittadino "non è presente nella sua datità maturata come uomo singolo, ma come cittadino, come *citoyen*" (Schmitt), in rappresentanza della superiore unità politica. Essa può concepirsi, dall'altro, come semplice democrazia d'investitura, in cui il popolo è semplicemente la fonte del potere, spogliandosene nel momento in cui l'affida a chi dovrà governare e che, a sua volta, dovrà rappresentare l'unità politica del popolo.

E' inevitabile l'insorgere di un senso di fastidio di fronte ad un problema, che sembra riproporre, magari usando qualche formula diversa, l'antico dilemma tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, quando in una comunità statale di grandi dimensioni la scelta obbligata è in direzione della forma rappresentativa di governo.

Ma, parlandosi di democrazia rappresentativa senza ulteriori specificazioni, si pone automaticamente l'altro problema della ricerca di un delicato equilibrio tra rappresentanza e rappresentazione, la prima implicando, a sua volta, l'esaltazione della capacità decisoria in piena autonomia del rappresentante, la seconda, invece, esigendo che nel rappresentante – inteso questa volta inevitabilmente come organo collegiale – si riflettano, come in uno specchio di

dimensioni ridotte, le articolazioni, le divisioni, gli interessi, le passioni, i desideri, i *cleavages* del popolo (o, meglio, dell'insieme degli elettori).

La rappresentanza, esaltando la situazione di autonomia del rappresentante, implica la scelta di sistemi elettorali atti a determinare la formazione di maggioranze, a ricondurre ad unità le divisioni del popolo reale, a favorire una decisione unitaria del popolo. Mentre la rappresentazione vuole raggiungere la massima aderenza tra la composizione delle Assemblee rappresentative e le diverse articolazioni del corpo elettorale (è come se nell'esigenza della rappresentazione facesse capolino di nuovo il principio di identità). Ogni paese sceglierà il proprio sistema elettorale, quello cioè che meglio si adatta al proprio sistema politico, individuando un punto di equilibrio tra queste due opposte esigenze: quanto più un sistema elettorale è maggioritario, tanto più forte è la rinuncia alla sua capacità di rappresentazione, all'idea, cioè, che il popolo sia presente e si rispecchi nell'Assemblea. E viceversa, quanto più quest'ultima sarà specchio fedele delle divisioni del popolo reale, tanto più dovrà ridursi la sua capacità di trovare al proprio interno maggioranze stabili e coese e, quindi, capacità di rapide decisioni.

La verità è che, come che venga riguardata la questione, il regime rappresentativo è storicamente legato all'idea che debba esistere un collegio, un'assemblea in cui la Nazione sia "rappresentata" e la cui funzione sia quella di produrre l'unità politica del popolo. Quindi una Assemblea in cui la Nazione sia resa presente anche se assente. Il governo della comunità, quindi, non è più prerogativa del solo monarca, ma deve essere attribuito ad un collegio, ad un organo di tipo collegiale. "La lotta per la rappresentanza è sempre lotta per il potere politico" (Schmitt). Questo aspetto è stato, com'è noto, ben colto quando nell'ambito del principio rappresentativo si è distinta la rappresentanza assoluta, che si basa sull'idea che l'unità politica è realizzata solo dalla rappresentanza e che si esprime nella monarchia assoluta come raffigurata nel frontespizio della prima edizione del Levitico, alle altre forme concrete di rappresentanza, nelle quali si intromette più o meno surrettiziamente il principio di identità ed in cui la rappresentanza assoluta viene temperata dall'affiancarsi al monarca di un collegio di uomini eccellenti per intelligenza e formazione, preoccupati del bene comune e che vengono scelti a tale fine dal popolo.

Se il rappresentante è lasciato completamente libero di determinarsi indipendentemente dalla volontà popolare, se togliamo a quest'ultima la possibilità di influire sui rappresentanti (ed in meccanismi atti a consentire tale influenza sono i più vari: essi vanno dall'influenza sull'opinione pubblica alla esistenza di un sistema di partiti politici, con i quali si organizza una costante e permanente influenza del popolo sulla volontà dei governanti, allo stesso esercizio da parte dei singoli e dei gruppi delle libertà civili e politiche) un sistema elettivo si differenzia di poco da una monarchia ereditaria "per grazia di Dio e volontà della Nazione". Si tratterà sempre di una rappresentanza di tipo assoluto, che darà vita ad un sistema di monarchia o autocrazia elettiva, se rappresentante sarà un organo monocratico, o ad una oligarchia, se rappresentante sarà un organo collegiale.

Una rappresentanza assoluta vede le stesse modalità di esercizio del potere sia che si tratti, poi, di monarchia assoluta, in cui il popolo è solo la fonte ideale del potere, sia che si tratti di una dittatura (meglio direi di un assolutismo) intermittente, soggetta al rinnovo mediante elezione dopo un certo periodo di tempo (come potrebbe avvenire in ipotesi di monarchia elettiva o di oligarchia elettiva).

Sento già salire un'obiezione alle labbra! Ma nel caso di rappresentanza assoluta, in cui il rappresentante è eletto per un periodo di tempo determinato, vi è un elemento che in certo qual senso fa la differenza e che non consente di parlare di assolutismo. Colui che è rappresentante, perché eletto per un determinato periodo di tempo dal popolo, è sempre responsabile verso quest'ultimo al momento delle elezioni successive. Se esercita male il suo mandato il popolo lo potrà sanzionare non rinnovandogli la propria fiducia.

Ma ecco sorgere, però, alcune domande. La responsabilità costituirà una prospettiva lontana o una prospettiva vicina? La scienza politica ci insegna che i governanti tanto più tendono ad assumere decisioni, attenendosi al criterio delle reazioni anticipate dell'elettorato, quanto più vicine sentono le elezioni per l'eventuale conferma del loro mandato. E' l'inizio di quest'ultimo il periodo più favorevole all'adozione di misure non popolari o che rischiano di provocare reazioni di rigetto nella opinione pubblica (anche nell'attuale legislatura le leggi che hanno provocato maggiore scandalo, giustificato o meno che esso fosse, come la legge sulle rogatorie internazionali, quella sul falso in bilancio, la c.d. legge Cirami, etc., sono state approvate nella prima parte della legislatura).

E poi, la moderna organizzazione dei mezzi di comunicazione di massa ha o no un'influenza sull'effettività della responsabilità politica del rappresentante? In altri termini, un rappresentante assoluto, cui sia consentito di organizzare *ad libitum* un sistema totalizzante di comunicazione e di manipolare l'informazione, facendone un mezzo di organizzazione del consenso, sarà sottoposto ad una responsabilità reale nei confronti del popolo, o quest'ultima non si configurerà piuttosto come una responsabilità di pura facciata? Ogni riferimento alle recenti questioni sul c.d. conflitto di interessi, derivante dalla proprietà di testate giornalistiche o reti televisive o a situazioni di monopolio nel campo della pubblicità è puramente casuale.

0
0 0

Certo, altro è che rappresentante assoluto sia un singolo individuo altro che sia un collegio elettivo. Solo che un collegio, come si è visto, attuerà appieno il principio di rappresentanza, solo in quanto sarà capace di impersonare l'unità politica del popolo, di agire in piena indipendenza dal tutto. Il che realizzerà, però, "una assemblea aristocratica con carattere rappresentativo", in altri termini un'oligarchia totalmente sganciata dai propri elettori. Se l'elettività del collegio può indurre a parlare di democrazia, quest'ultima si configurerà come democrazia governata e la rappresentanza sarà pur sempre una rappresentanza assoluta, se quel collegio dovesse essere eletto secondo un sistema che non prevede garanzie per le componenti minoritarie della comunità di essere rappresentate nel collegio e di far ascoltare la propria voce. Un collegio rappresentativo di questo genere sarà in grado, però, di realizzare il massimo di governo, si rivelerà, cioè, capace di decisione e di azione governante.

In quanto espressione di una società omogenea o di una singola classe di cittadini, questo collegio potrà ben dirsi democratico, ma se confrontato, poi, con il popolo reale, con il popolo quale esiste in concreto, esso apparirà come rappresentativo di qualcosa che non esiste. Il vero popolo, quello solcato di differenze e contrapposizioni di religione, di classe, di interessi, di aspirazioni, di ideali, etc., in un collegio siffatto non è presente.

Di qui l'esigenza di correggere il principio rappresentativo con quello identitario, di far entrare nel collegio rappresentativo le divisioni del popolo reale, assicurando che tutte le componenti del popolo reale – con le sue divisioni, con i suoi interessi, con le sue fratture – siano presenti nell'organo decidente, cioè nel rappresentante. Il collegio diviene non più rappresentativo dell'unità politica del popolo, bensì del pluralismo sociale, mappa in scala ridotta della società: cioè del popolo, o meglio del corpo elettorale.

Lo stesso bicameralismo si configura – in tale prospettiva – come espressione in tutte le sue molteplici forme dell'esigenza di attuare in Parlamento uno specchio sempre più fedele della realtà sociale del Paese, di dare ingresso nell'organo rappresentativo agli interessi ora di classe, ora professionali, ora legati alle comunità territoriali.

Ma con ciò stesso si introduce un elemento di contraddizione nel sistema. Come l'Assemblea rappresentativa espressione di un elettorato omogeneo, che reca già in sé la propria unità, realizza il massimo di governo e giustifica per ciò stesso la concentrazione nelle proprie

mani del potere statale, così un'Assemblea espressione delle disomogeneità sociali e delle pluralità dei diversi interessi sociali e delle diverse ideologie politiche vede attenuarsi il proprio carattere rappresentativo per far posto al principio dell'identità immediata.

La crescente democratizzazione tende a trasformare il parlamentare eletto in mero agente di gruppi di interessi economici o di altro genere o di partiti politici, che non ha più alcuna indipendenza da coloro che lo hanno eletto. Nel collegio, assunto come rappresentativo, quest'ultima caratteristica (cioè, il fatto di essere vero e proprio rappresentante) si rivela una finzione, in quanto il rappresentante non gode più della indipendenza necessaria per poter esercitare le proprie funzioni, non può più decidere *d'après la raison et la justice*.

Il collegio rappresentativo tende perciò ad essere paralizzato dalle divisioni esistenti negli interessi egoistici (inteso questo termine in senso lato) presenti nella comunità statale; e quanto più in quel collegio si fa strada il principio di identità e si realizza la fotografia della realtà del popolo, tanto minore tenderà a farsi la capacità di governo. Il collegio, in altri termini, perderà la propria capacità di decisione.

Una concentrazione di poteri in favore di un collegio di tal fatta rischia di degenerare nella paralisi delle Assemblee parlamentari, nella loro incapacità di pervenire a decisioni rapide ed adeguate, nell'instabilità e mutevolezza degli indirizzi politici. Certo, un collegio rappresentativo, in cui si tenti di attuare un contemperamento attraverso la presenza del principio di identità al suo interno, non potrà realizzare, di per sé, una forma di rappresentanza assoluta, ma certamente perderà la propria capacità di governo con l'attenuarsi dell'assolutezza della rappresentanza.

Ed ecco, quindi, risorgere il dilemma relativo al sistema elettorale, il sistema cioè di trasformazione dei voti in seggi, l'alternativa se esso debba tendere a realizzare la rappresentanza o la rappresentatività, la capacità di decisione o la capacità di rappresentazione, e per ciò stesso il problema di un punto di equilibrio tra questi due poli opposti.

Attraverso la ricerca di questo punto di equilibrio si tenta di superare l'*impasse* dovuta alle degenerazioni assembleari provocate dall'ingresso e dalla piena affermazione del principio identitario nelle Assemblee parlamentari, *impasse* che si esprime soprattutto nell'instabilità governativa, nella progressiva intromissione dei partiti nella vita sociale, nell'inefficienza dell'Amministrazione, nell'inflazione legislativa, nell'attenuazione della divisione dei poteri e nell'erosione degli spazi del potere Esecutivo.

La strada nuova da percorrere, secondo alcuni, è quella di affidare la scelta dell'Esecutivo all'elezione diretta da parte del popolo. Quest'ultimo sarebbe, in certo qual senso, rappresentato da due organi ambedue rappresentativi: un organo dell'Esecutivo (il Capo del Governo o il Capo dello Stato) ed un Parlamento (mono o bicamerale) titolare – almeno sulla carta – del potere legislativo e di indirizzo politico.

Questa soluzione può essere analizzata in due modi diversi, dagli esiti assolutamente differenti:

- a) un primo modo è quello che vede nella scelta popolare diretta dell'Esecutivo un mero correttivo dei poteri sempre crescenti dell'Assemblea rappresentativa, a sua volta sempre più incapace di governo a causa del progressivo ingresso del principio identitario, cioè del molteplice sociale;
- b) un secondo modo è quello di vedere nell'elezione diretta dell'Esecutivo una sostituzione di quest'ultimo all'Assemblea nella funzione di rappresentanza vera e propria, con un progressivo spostamento di poteri verso il Governo a detrimento del Parlamento.

0
0 0

Ma ecco profilarsi una serie di altri problemi e la necessità di trovare, in relazione ad essi, i punti di equilibrio tra le diverse spinte, dalle quali essi nascono.

Indirizzandosi nella prima direzione tra quelle più sopra indicate e riducendo la scelta popolare diretta dell'Esecutivo a mero correttivo delle degenerazioni di un sistema rappresentativo basato su un'Assemblea onnipotente, nella quale prevalga, però, la presenza del molteplice sociale, occorre fare attenzione a che le carte del potere restino – lo si voglia o no – nelle mani della Assemblea rappresentativa. In altri termini l'elezione diretta dell'Esecutivo (o, meglio, dell'organo di vertice dell'Esecutivo) da parte del popolo deve configurarsi come mero mezzo per assicurare la stabilità del Governo e la sua capacità di funzionare come Comitato direttivo delle Camere, dovendosi escludere, per quanto possibile, un definitivo spostamento della funzione di rappresentanza dal Parlamento al Governo eletto direttamente dal popolo.

La ricerca di un equilibrio di tal genere non è facile né determinabile *a priori* sulla base di astratte norme giuridiche, che non trovino nei comportamenti delle forze politiche e nell'esercizio delle libertà civili da parte dei cittadini un consenso saldo e determinato. Tuttavia le disposizioni costituzionali potranno configurarsi in modo da assicurare che meccanismi atti a realizzare la stabilità dell'Esecutivo scivolino nell'altra direzione, cioè verso il vero e proprio sostituirsi dell'Esecutivo, direttamente scelto dal popolo, all'Assemblea rappresentativa; verso una sostituzione del principio rappresentativo con il principio plebiscitario.

Forse qualche esempio verrà a meglio chiarire le idee. L'eliminazione della responsabilità politica dell'Esecutivo verso l'Assemblea potrà essere anche perseguita e realizzata, a patto, però, a) di mantenere in capo a quest'ultima tutta una serie di poteri forti, che possono svolgersi in assoluta indipendenza dall'Esecutivo stesso: poteri legislativi, poteri di controllo, poteri di indirizzo, etc.; b) di assicurare una frequente responsabilità politica dell'Esecutivo verso il popolo. Quello che appare contraddittorio è che sia l'Esecutivo stesso a poter provocare, attraverso lo scioglimento, la responsabilità dell'Assemblea nei confronti del corpo elettorale, o ad essere il *dominus* della responsabilità del singolo parlamentare, avendo in mano, attraverso il potere politico, il meccanismo delle candidature, o a vincolare *in toto* l'attività legislativa e di controllo attraverso istituti come il voto bloccato o, al limite, attraverso l'attività dei Gruppi parlamentari che lo sostengono.

Se la legge è *l'expression de la volonté générale* è concepibile che tale volontà sia espressa dall'Esecutivo e che la funzione legislativa passi dal Parlamento al Governo? Non sarà il caso, perciò, che alcune materie non strettamente legate all'attuazione dell'indirizzo di politica economico-sociale, approvata dal Corpo elettorale al momento dell'investitura dell'Esecutivo, siano riservate alla legge formale approvata dal Parlamento e che ci si assicuri che quest'ultima sia espressione di una volontà assunta dalle Assemblee rappresentative senza condizionamenti esterni? Ma allora, più che esaltare il potere del Governo in Parlamento, si tratterà di disciplinare attraverso gli stessi regolamenti parlamentari i poteri di questi due organi, assicurando al primo la capacità di essere l'organo direttivo del secondo (per es., introducendo il voto bloccato) per alcune materie e riservando altre ed importanti materie alla libera formazione della volontà del Parlamento (attraverso, ad. es., un ritorno alla possibilità del voto segreto, il divieto della posizione della questione di fiducia, un recupero della funzione imparziale dei Presidenti di Assemblea, etc.).

Il potenziamento delle funzioni del Governo implica un rafforzamento del controllo parlamentare. Ma quest'ultimo potrà essere ancora, come avviene oggi, appannaggio dei partiti della maggioranza, che sono, a loro volta, legati al Governo stesso? Non si dovrà rivitalizzare la procedura per la discussione delle interrogazioni e delle interpellanze, costringendo il Governo ad un pubblico dibattito sulle domande poste dall'opposizione ed evitando che la fissazione del dibattito sia nelle mani della maggioranza? Giustamente si è detto che l'inchiesta parlamentare non è strumento dell'opposizione, ma della maggioranza (Pace), ed i recenti avvenimenti sembrano confermare quanto assunto. Non sarà forse il caso che si escogitino strumenti

giuridici, che attengano alla deliberazione dell'inchiesta (come in Germania) ed al suo svolgimento (per esempio, cambiando i criteri di composizione della Commissione), per invertire la tendenza in atto?

Ed ancora. Non vorrei ripetere le solite giaculatorie sulla crisi dei partiti e della politica. Ma mi domando: si vuole forse rinunciare del tutto alla duplice funzione dei partiti, che è quella di costituire lo strumento per incanalare le istanze della società civile in direzione dell'apparato governante e di contribuire alla formazione di un gruppo dirigente in grado di attivare meccanismi di responsabilità politica nei riguardi del potere? Per altro verso, il Governo (o, meglio, l'*élite* governante), in tanto sarà in grado di dirigere l'attività del Parlamento in quanto, essendo anche gruppo dirigente di partito, potrà, attraverso i Gruppi parlamentari, coordinare l'attività dei singoli membri del Parlamento. Infatti, in una moderna democrazia di massa la totale indipendenza del singolo parlamentare non si giustifica, se non se ne attivino meccanismi di responsabilità. Il singolo parlamentare, quando risponde solo a se stesso del proprio operato, diventa il vero protagonista della vita politica: il che non trova possibilità di realizzazione in una società di massa, articolata secondo il pluralismo dei gruppi. Pertanto la responsabilità del singolo parlamentare si attiverà o in direzione del Partito, cui deve l'elezione, o verso il *leader* eletto a Capo dell'Esecutivo, la cui personalità ne ha trascinato, per così dire, la conquista del seggio: ma in questa seconda ipotesi i termini del legame di fiducia tra Governo e Parlamento finiscono per essere invertiti.

0
0 0

Il Governo eletto direttamente dal popolo è mero esecutore della volontà espressa da quest'ultimo al momento del conferimento dei propri suffragi, così come riteneva la c.d. *mandate-theory* (Lasky), oppure ne è la guida, il suo figlio spirituale in grado di interpretarne le "magnifiche sorti e progressive", di indicare quale sia il bene comune, di coglierne umori, desideri, volontà, aspirazioni?

Tutti sanno, ormai, dei limiti e delle difficoltà che incontra la c.d. *mandate-theory*, il cui ultimo esito è quello di risolversi proprio nel suo opposto, prefigurando una totale autonomia decisionale del Governo, autonomia che deve trovare, però, i necessari correttivi, altrimenti il mandato conferito all'Esecutivo si trasformerebbe in dittatura a tempo, in potere assoluto intermittente.

Due sono i correttivi possibili. Il primo è quello di affiancare alla rappresentanza politica gli istituti propri della democrazia diretta. Ma i classici istituti escogitati a questo scopo (iniziativa legislativa popolare e *referendum*) si vengono sempre più dimostrando insufficienti: l'iniziativa legislativa per la scarsa influenza, che essa ha sui governanti, ed il *referendum* per la tendenza del popolo ad accettare il fatto compiuto e per il progressivo disinteresse che induce nel corpo elettorale, sempre più restio a mobilitarsi (Schmitt).

L'altro correttivo è quello di mantenere ferma l'idea che la volontà del popolo si esprime nell'Assemblea rappresentativa, che dovrà essere sempre in condizione di richiamare l'Esecutivo alla funzione di mero esecutore della volontà popolare espressa al momento delle elezioni (in Gran Bretagna questo potere è mantenuto in capo al Parlamento attraverso il Gruppo parlamentare di maggioranza). Ritorna, in forma diversa, la visione del rappresentante come mero esecutore della volontà popolare e quella che lo configura come guida di tale volontà, come educatore del popolo: che era poi la concezione propria della democrazia totalitaria di stampo giacobino e che si ritrova *tel quel* nella odierna esaltazione della funzione dei mezzi di comunicazione di massa e nella lotta per il dominio di questi ultimi, visti come strumento di manipolazione del consenso: importante non è operare bene, importante è comunicare! Ma su

questo, ormai, molto si è detto e scritto, anche se la sensibilità dell'opinione pubblica del nostro Paese è stata in proposito poco sensibilizzata.

Nel senso surriferito una moderna democrazia non può essere mai una democrazia assoluta: lo stesso potere del popolo, della maggioranza popolare incontra, deve incontrare limiti. Scriveva C. Esposito che essenziale in democrazia non è che il popolo abbia tutto il potere, ma che nessuno abbia tutto il potere. A lui fa eco Duhamel: "Una Costituzione non può essere che democratica e liberale; democratica perché ammette necessariamente che il potere viene dal popolo, liberale perché organizza necessariamente la divisione dei poteri e la protezione dei diritti".

Il problema della rappresentanza si trova sul crinale, sul punto di equilibrio tra decisione di maggioranza e garanzia del singolo e delle minoranze. Si può, quindi, rinunciare del tutto alla rappresentatività dell'organo centrale del sistema? Il rischio di scivolare in direzione della dittatura della maggioranza è evidente; per evitarlo le strade percorribili sono due: a) potenziare la rappresentatività dell'organo decidente (bicameralismo, proporzionalismo, doppio turno, etc.); b) migliorare il sistema delle garanzie (maggioranze qualificate, allargamento del blocco di costituzionalità, potenziamento del controllo di costituzionalità sugli atti, allargamento del sistema delle autonomie, individuazione di settori sempre più vasti di autogoverno, creazione di autorità veramente ed effettivamente indipendenti, etc.).

L'errore più grave (ma di vero errore si tratta, o non piuttosto di un disegno deliberato?) sarebbe quello di immaginare che l'intero sistema delle garanzie si riporti alla maggioranza parlamentare, mascherandosi, magari, dietro lo scudo di un'ipotetica, quanto improbabile alternanza; che la maggioranza parlamentare debba o possa essere tale solo perché il popolo ha scelto in modo plebiscitario il suo *leader* come Capo dell'Esecutivo; che quest'ultimo debba essere in grado di piegare la volontà del Parlamento e di condizionarne l'attività legislativa e di controllo. Il cerchio a questo punto si chiude ed i suoi rischi appaiono di tutta evidenza.

Paradossalmente l'unico modo per ridurre tali rischi sarebbe quello di accorciare per quanto possibile la distanza tra le varie tornate elettorali, riducendo al massimo il tempo di permanenza in carica dell'Esecutivo direttamente eletto dal popolo; ma ciò determinerebbe una politica di troppo corto respiro ed una sostanziale impossibilità per il popolo di vedere gli effetti delle misure adottate nel periodo precedente, sicché il giudizio che renderà sarà basato più su umori che su dati di fatto.

0
0 0

Sembra che il discorso sin qui condotto abbia dato la misura delle difficoltà e della reciproca connessione dei problemi che occorre affrontare.

Se partiamo dall'idea che il sistema elettorale vigente non debba subire modificazioni, il punto di equilibrio dell'intero sistema dovrà essere ricercato tenendo conto del sistema elettorale così come attualmente configurato. Se, invece, potranno apportarsi modificazioni al sistema elettorale, si potrà puntare su queste modificazioni future per esaltare, ad esempio, la rappresentatività delle Camere (attraverso il bicameralismo, l'introduzione del doppio turno, etc.). In questo caso talune scelte in direzione dell'ampliamento dei poteri del Governo e della sua maggiore stabilità potranno trovare compensazione nel più accentuato pluralismo all'interno delle Camere e nel fatto che, per lo più, i Governi si configureranno come governi di coalizione. Quello che appare importante è che il *leader*, eventualmente eletto in modo diretto dal popolo, sia responsabile di fronte alla maggioranza e che il giudizio popolare nelle elezioni successive abbia come soggetto passivo la maggioranza ed il suo operato.

Tutto ciò implicherebbe un'inversione nel processo di riforma, che il Parlamento sta discutendo: prima la modifica della legge elettorale e poi le nuove norme costituzionali. In

questo senso hanno ragione quanti dicono che la Costituzione vigente è ritagliata su un sistema elettorale proporzionale (non hanno ragione quando da ciò traggono la conseguenza che si debba ad ogni costo procedere alla grande riforma della parte seconda della Costituzione), perché a suo tempo la Costituente lavorò sulla base di un sistema elettorale proporzionale.

Oggi, invece, si lavora ad una grande riforma sulla base di una legge elettorale basata per $\frac{3}{4}$ su un sistema maggioritario uninominale ad un turno, in ordine al quale è incerta la sussistenza di una volontà di modifica. E' quest'ultimo un ulteriore elemento di preoccupazione sulla grande riforma in discussione. Con questa legislazione elettorale il premierato assoluto avrebbe effetti dirompenti sulla democrazia italiana.

Se il sistema elettorale privilegia la rappresentanza sulla rappresentazione, la ricerca della stabilità governativa diventa un mito senza significato, che vuole rendere omogeneo e coeso ciò che tale non è; e ciò attraverso mezzi che, in quanto destinati ad operare solo sul piano giuridico, sembrano avere orizzonti ristretti, come politicamente e culturalmente ristretti sono gli orizzonti di chi li escogita.

Una politica alta e moralmente orientata si preoccuperà, più che di avere nelle mani un potere incondizionato, di esercitare il potere, temperando i diversi interessi e guidando la società con un occhio alle ragioni dell'altro, del diverso e nella consapevolezza che nessuno di noi possiede la verità, quest'ultima nascendo, invece, dal rispetto delle opinioni altrui e dal confronto reciproco.