

**RAPPRESENTANZA POLITICA
E DEMOCRAZIA IN ITALIA***I valori della democrazia*

Si pone, in questo particolare momento storico che stiamo vivendo¹, il problema dei valori della democrazia. La democrazia, per essere veramente tale, deve fare riferimento a dei valori? E quali sono questi valori?

È stata azzardata l'ipotesi che l'azione di contrasto alla magistratura, sviluppata sotto il governo Berlusconi, più che rispondere ad una finalità immediata e contingente di mettere al riparo personalità politiche o imprenditoriali da azioni giudiziarie, fosse finalizzata – in modo consapevole o no, deliberato o meno – a ridurre il ruolo della magistratura come coscienza critica del rispetto di valori fondamentali, quali l'uguaglianza e la giustizia.

L'esigenza di affermare (o riaffermare) l'uguaglianza e la giustizia è, in genere, all'origine di tutte le rivoluzioni; in modo particolare troviamo presente detta esigenza nella Rivoluzione francese e nelle altre rivoluzioni liberali.

Del resto, già Tocqueville con profondità aveva avvertito che finanche la libertà «non è l'oggetto principale e continuo del desiderio dei popoli il cui stato sociale è democratico. Quel che essi amano di eterno amore è l'uguaglianza; essi si slanciano verso la libertà per impulso immediato e con sforzi successivi, e se mancano

¹ Basti pensare non solo alla situazione italiana, ma anche alle nuove esperienze politiche in senso democratico dei Paesi dell'Est ex-comunista.

il fine si rassegnano, ma niente potrebbe soddisfarli senza l'uguaglianza, e accetterebbero di perire piuttosto che perderla»².

Nell'attuale crisi politica che attraversa l'Italia, si riconosce più o meno da tutti la necessità di alcune riforme istituzionali, soprattutto dopo l'adozione del sistema elettorale maggioritario, per rendere l'edificio istituzionale più coerente con tale sistema³.

Tuttavia, in questo discorso di riorganizzazione dei poteri dello stato occorre che entri come presupposto la puntualizzazione dei valori sui quali la democrazia si fonda. Ed i valori fondanti la democrazia, e non solo la democrazia ma qualsiasi società politica rispettosa del valore inviolabile della persona umana e delle sue prerogative, sono, oltre alla libertà, quelli, appunto, dell'uguaglianza e della giustizia: uguaglianza tra tutti i cittadini, e non solo tra loro, ma anche tra le varie realtà territoriali e sociali del Paese (per cui un eventuale progetto federalista dello stato deve tener conto di questa esigenza); giustizia nei rapporti pubblici e privati. Senza questi valori non c'è pace e ordine sociale. L'uguaglianza è alla base della fraternità e della cooperazione, la giustizia alla base della pace; l'una e l'altra sono condizioni per l'esercizio dell'amore fraterno e della solidarietà, virtù cristiane che sono state da Giovanni Paolo II richiamate nel suo invito rivolto ai cattolici italiani a Natale.

D'altra parte, l'uguaglianza e la giustizia sono anche le condizioni per l'esercizio dei diritti e dei doveri dei cittadini e dei popoli, che pure lo stesso papa, ricordando il messaggio natalizio del 1944 di Pio XII, ha posto alla base di un'autentica democrazia⁴.

Dunque, quando si parla di riforma istituzionale o di revisione della Costituzione, bisogna tener presenti due cose. Una è ciò che riguarda i valori sui quali la democrazia si fonda. Essi sono quelli or ora visti della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia, che sono già affermati nella prima parte della nostra carta costituzionale. Questi valori non possono essere manomessi, vanno ribaditi e,

² Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, Paris 1835, vol. I, p. 91 (traduzione italiana *La democrazia in America*, Bologna 1932).

³ *Rivedere la Costituzione?* in «La Civiltà Cattolica» IV, 1994, pp. 495-503.

⁴ Discorso alla Curia Romana, in «L'Osservatore Romano» del 22.12.1994.

se necessario, meglio ancora specificati e rafforzati. L'altra cosa riguarda la organizzazione dei poteri dello stato, e quindi la seconda parte della nostra Costituzione. Ora non c'è dubbio che anche il riassetto dei poteri dello stato e dei rapporti tra loro intercorrenti deve avvenire con la finalità di meglio garantire e attuare condizioni di libertà, di uguaglianza e di giustizia tra tutti i cittadini e tra tutte le realtà sociali e territoriali del Paese⁵.

Pertanto, una riforma dello stato così come un'azione di governo che fossero mirati alla formazione di élites nella società o ad accentuare la divisione di questa in classi sociali si pongono in contrasto con i suddetti valori e non potrebbero essere accettate.

La rappresentanza politica

La democrazia si qualifica come possibilità di autogoverno del popolo. La libertà si esercita nella democrazia, di cui è fine l'uguaglianza e la giustizia. La comunione e la solidarietà, a cui l'esercizio della libertà e l'attuazione dell'uguaglianza devono condurre, hanno come centro di riferimento il popolo. Esse si realizzano nel popolo. La rappresentanza politica, dunque, deve essere rappresentanza del popolo; e, se essa è anche lo strumento di designazione del potere, deve essere ordinata e regolata in modo tale che conservi tale caratteristica il più possibile proprio con riferimento all'esercizio del potere.

Annota Giovanni Sartori⁶ che «nella teoria politica si deve distinguere il "come" e il "da dove" si genera il potere politico dal come e dove lo si esercita». Ora il dove si genera il potere politico è il popolo⁷; il come si genera riguarda la rappresentanza

⁵ Lo stesso Tocqueville annotava che uno degli scopi della democrazia è di «dare ai poveri le istituzioni che permettano loro di migliorare le proprie condizioni» (in *Manoscritti inediti*, citati da P. Marcel in *Essai Politique sur Alexis de Tocqueville*, Paris 1910, p. 168). La suddetta considerazione vale, oggi, in modo particolare per tutelare le collettività territoriali nei rapporti economici e culturali in ambito non solo nazionale ma anche internazionale.

⁶ Giovanni Sartori, *La Politica*, Milano 1979, p. 208.

⁷ Dottrina ormai accettata, che trova conferma nel pensiero cristiano.

politica, e, quanto a questa, bisogna distinguere il come si forma la rappresentanza politica e il come si esprime la rappresentanza politica. Il primo di questi momenti attiene al sistema elettorale, poiché attraverso le elezioni il popolo elegge i propri rappresentanti; il secondo momento attiene all'esprimersi della rappresentanza politica, e ciò avviene nelle sedi sue proprie, che sono il Parlamento e le altre assemblee e consigli elettivi.

Al fine di assicurare i suddetti modi d'essere della rappresentanza in relazione alla realtà politica italiana, bisogna considerare due peculiarità di tale realtà:

1) Permane la frammentazione della realtà politica italiana in più partiti. Siamo lontani dalla situazione inglese, da quella degli Stati Uniti, da quella tedesca e, in certa misura, da quella francese. In Italia permangono ancora molte formazioni politiche; ciò comporta che ciascuna di esse cerca di ottenere una rappresentanza in Parlamento; e, quindi, anche nel formarsi di coalizioni le singole forze politiche tendono ad esprimere se stesse. Ciò era stato già, in certa misura, previsto dagli osservatori all'indomani del voto referendario del 18 aprile 1993, che ha sancito il passaggio dal sistema elettorale proporzionale a quello maggioritario⁸. Detti osservatori concludevano che nessun sistema elettorale è in sé ineccepibile; l'unico giudizio che è necessario formulare riguarda la sua adeguatezza rispetto a un dato contesto sociale. Noi, oltre a ciò, siamo del parere che, passata l'epoca delle contrapposizioni ideologiche, la rappresentanza politica deve tendere a comporsi in unità intorno ai problemi reali del Paese, e pensiamo che sia questo il grande discriminante su cui deve misurarsi il nuovo modo d'essere della rappresentanza politica, affinché mediante essa sia il popolo ad essere non solo sede ed origine del potere ma criterio di esercizio legittimo di esso.

2) Permane ancora nella realtà politica italiana, rispetto a ciò che avviene nelle altre democrazie occidentali, il ruolo predominante delle segreterie dei partiti nella scelta e nella gestione

⁸ Luca Perfetti, *Sistema elettorale e forma-partito* in «Aggiornamenti Sociali» 6/1993, pp. 427-439.

dell'indirizzo politico generale, ponendo in situazione del tutto secondaria e subordinata gli organi costituzionali e il ruolo delle stesse rappresentanze parlamentari dei singoli partiti. Ciò dipende sostanzialmente dal fatto che in Italia non c'è il passaggio dalla fase politico-elettorale alla fase politico-istituzionale, come avviene nelle altre democrazie occidentali, ove generalmente, dopo le elezioni, è il leader della formazione politica vittoriosa che assume direttamente responsabilità istituzionali (presidente negli Stati Uniti, premier in Gran Bretagna, cancelliere in Germania, ecc.). In Italia l'ultima esperienza di governo di centro-destra ha mostrato di avvicinarsi al suddetto modello; tuttavia, permane ancora il ruolo decisivo delle segreterie dei partiti durante lo svolgimento della legislatura. Ed è per questo che si pone il problema della istituzionalizzazione della rappresentanza politica.

Quindi, due sono gli aspetti da considerare affinché l'istituto della rappresentanza politica risponda alle finalità viste sopra, onde far sì che sia il popolo ad essere rappresentato: il sistema elettorale da adottare e il modo di istituzionalizzare la rappresentanza politica stessa.

Il sistema elettorale

Data la presenza in Italia di più formazioni politiche, bisogna adottare un sistema elettorale che sia idoneo a soddisfare due esigenze: quella di consentire la formazione di una maggioranza politica stabile con un indirizzo politico generale il più possibile unitario; e quella di consentire una certa rappresentanza nel Parlamento e nelle altre assemblee elettive a tutti i partiti che presentano a livello nazionale una certa consistenza.

Per soddisfare la prima di dette esigenze, si può pensare ad un sistema elettorale che abbia gli aspetti positivi del sistema maggioritario con collegi uninominali. Tali aspetti sono: a) consentire all'elettorato di votare sulle persone, e quindi costringere i partiti a proporre persone degne e autorevoli (e da qui l'adozione dei collegi uninominali); b) consentire l'elezione dei candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di consensi nei singoli colle-

gi, onde premiare la formazione o coalizione politica vittoriosa (e da qui l'adozione del sistema maggioritario). Tuttavia, al fine di temperare da una parte il difetto del predetto sistema di consentire la formazione di maggioranze parlamentari a cui non corrisponde nel Paese una reale maggioranza politica, e al fine di consentire, dall'altra parte, una adeguata rappresentanza parlamentare a tutte le formazioni politiche che hanno conseguito un certo risultato elettorale (per esempio, con uno sbarramento del 3 per cento), si può stabilire che l'elezione diretta nel singolo collegio avvenga soltanto se il candidato abbia ottenuto almeno un terzo dei voti; e, se sono più ad avere ottenuto un terzo, sia eletto quello che ha ottenuto la più alta percentuale. Per tutti gli altri collegi, nei quali nessun candidato abbia ottenuto un terzo dei voti, si può passare alla elezione dei candidati col metodo proporzionale. Nel seguente modo: a) la elezione può avvenire su base provinciale, cioè si considerano tutti i collegi nella provincia, nei quali nessun candidato ha raggiunto il predetto quorum di un terzo; b) si determina la percentuale di voti ottenuta da ciascun partito o coalizione di partiti nella provincia, e in base a tale percentuale si ripartiscono i rimanenti seggi; c) sono eletti i candidati di ciascun partito o coalizione, i quali abbiano riportato la maggiore percentuale di consensi.

Col suddetto sistema misto sembra che si possano coniugare gli aspetti positivi del maggioritario e del proporzionale.

I gruppi parlamentari

Come si è detto, in Italia non solo l'indirizzo politico generale, ma la stessa evoluzione della situazione politica dipendono sostanzialmente dalle decisioni delle segreterie dei partiti anche durante tutto il corso della legislatura. Questo fatto comporta il sovrapporsi degli organi direttivi dei partiti alla rappresentanza politica designata dal popolo. Inoltre, sussiste l'anomalia che i leaders dei partiti raramente assumono responsabilità istituzionali. Quindi, la sede delle grandi decisioni politiche resta fuori del Parlamento. È difficile affermare la giustezza istituzionale (e co-

stituzionale) di tale situazione. Certamente, resta fortemente compromessa l'espressione della rappresentanza politica, che, come si è detto all'inizio, è uno strumento essenziale della democrazia, perché attiene al modo di esercizio del potere politico.

La suddetta situazione si è determinata ed è stata aggravata nei decenni scorsi dallo strapotere riconosciuto ai partiti, sì da sancire sia da parte della dottrina che negli statuti dei partiti la subordinazione dei gruppi parlamentari ai partiti stessi, fino a legittimare addirittura la "funzione negoziale" dei leaders politici al di fuori del Parlamento.

Ora, vanno ribadite l'anomalia istituzionale di tale sistema e la necessità di ridare correttezza istituzionale all'espressione della rappresentanza politica, responsabilizzando così le singole forze politiche attraverso le proprie rappresentanze parlamentari e consentendo quindi per tale via il controllo democratico dell'operato politico. Ciò non vuol dire non riconoscere ai partiti la funzione di tenere vivo il collegamento tra il "paese reale" e il "paese legale", cioè tra la base elettorale di ciascun partito e la propria rappresentanza parlamentare, in modo che i partiti possano continuare a svolgere anche nel periodo della legislatura il loro ruolo di essere uno dei canali, sia pure il più importante, di trasmissione del "sentire" e del "volere" popolari. Si può allora pensare ad un certo rapporto tra le direzioni dei partiti e i rispettivi gruppi parlamentari, che non può essere di sicuro un rapporto di subordinazione e di strumentalizzazione dei gruppi parlamentari rispetto ai partiti, come è stato finora, ma piuttosto di servizio dei partiti verso i gruppi. E ciò che è assolutamente da evitare è che il governo abbia rapporti diretti con le direzioni dei partiti e dipenda per la propria esistenza dalle decisioni di quelle direzioni. I rapporti dell'esecutivo con la maggioranza politica che lo sostiene e con la minoranza politica che è all'opposizione, devono avvenire nella sede parlamentare (di conseguenza si deve introdurre il divieto assoluto delle crisi extraparlamentari e si può stabilire il principio della sfiducia costruttiva, pena lo scioglimento delle Camere).

Giovanni Caso