

RIVISTA ABRUZZESE

RASSEGNA TRIMESTRALE DI CULTURA

Anno LXXII - 2019 - N. 2

Aprile-Giugno

EMERGENZA NEL PENSIERO DEMOCRATICO

Le democrazie sono sempre in pericolo, ma oggi il rischio è accresciuto¹; perciò, è necessario aumentare la partecipazione alla vita sociale ed educare e informare meglio i cittadini sui principi democratici al fine di vaccinare le coscienze contro gli attacchi di bacilli inoculati con perfidia e diretti a indebolire le istituzioni democratiche. L'obiettivo non è facile da realizzare, ma è necessario comunque perseguirlo, per esempio, promuovendo una ampia attività maieutica, specialmente tramite i media, diretta a chiarire e diffondere i meccanismi fondanti della democrazia e a smascherare i pericoli delle soluzioni proposte spesso come la panacea dei mali correnti, ma che producono, in realtà, un peggioramento del sistema democratico.

La democraticità delle istituzioni di un Paese, teoricamente misurabile su una scala², che si estende da un estremo (autoritarismo) all'altro (democrazia, anche se il suo antonimo logico è anarchismo), risulta storicamente determinata in una specifica varietà tra le molteplici possibili, a causa della complessità del processo di formazione e delle potenzialità insite nelle diverse soluzioni per ciascuna delle componenti degli enti/organismi costituenti il sistema³. L'impianto democratico in sé e i suoi componenti sono soggetti a un rischio continuo, perché ai più sfuggono le questioni delicate di ingegneria istituzionale democratica e alla classe dirigente non manca la tentazione di scalare/ scassare una o più forme del sistema di gestione del potere in democrazia per fini propri. Si assiste, così, a derive autoritarie più o meno larvate e gli esempi sono numerosi, ma non ineccepibili, perché all'interno di un sistema le deviazioni possono essere temperate o bilanciate da altre componenti più coerenti con i principi della democrazia, generando nel tempo una continua metamorfosi e adattamento dell'apparato in forme più o meno avanzate. Ogni sistema democratico prevede la possibilità di essere modificato in ogni direzione, secondo le forme e i limiti previsti dalle norme. Il pericolo, quindi, è nell'essenza stessa della democrazia perché nel suo regime

non si possono usare con facilità strumenti di lotta contro chi sostiene, opera, e raccoglie consensi su progetti volti a modificarla per rovesciarla o snaturarla o indebolirla: un movimento può proporre di attuare cambiamenti in senso autoritario (eversione), raccogliere consensi, e attuarli; i fenomeni della corruzione⁴ e del populismo⁵, che è spesso alimentato anche dalla diffusione della ingiustizia sociale⁶, possono travolgere gli assetti istituzionali democratici.

Lo strumento ideale per contrastare i movimenti antidemocratici è l'impegno vigile e costante di tutti gli attori, specialmente quelli preposti alla trasmissione della formazione, delle informazioni, e della conoscenza, benché anch'essi siano soggetti a essere contagiati dagli atteggiamenti diretti al detrimento del pensiero democratico. Il percorso formativo sarà meno efficace di un indirizzamento/aizzamento emotivo verso una organizzazione più autoritaria della società, ma è fondamentale e premiante perché consente di arginare la marea dispotica, proveniente spesso direttamente dai cittadini, e persino di migliorare l'organizzazione esistente. Oggi, in Italia e in tante altre parti del mondo, l'emergenza sembra avvicinarsi perfidamente al livello di guardia. Vi sono numerose prove di violazioni più o meno larvate di alcuni principi, che sono note agli specialisti e sono state discusse e criticate nelle sedi appropriate per un dibattito qualificato, ma si ha l'impressione che, in Italia e non solo, persino i più sensibili siano tranquilli confidenti negli anticorpi degli ordinamenti esistenti. No. Non si può stare tanto sereni. Occorre una vigorosa e rigorosa vigilanza e un impegno maggiore per educare i cittadini ai valori democratici e anche alle conseguenze delle violazioni di alcuni principi, che solo in superficie possono apparire assurdi, come l'assenza di vincolo di mandato per un eletto in un organismo di rappresentanza (v. *infra*). Occorre sempre stracciare il velo dell'ignoranza con ostinazione e perseveranza, fiducia e attenzione.

Da lungo tempo c'è in atto un lavoro collettivo mediatico basato sulla *logica del paradosso*, ossia su casi insensati e immediati, diretto a demolire le varie istituzioni, in scienza e coscienza o incoscienza. Si citano solo due esempi tra tanti. Per screditare la magistratura e rendere digeribile nell'opinione pubblica la separazione delle carriere e/o il suo asservimento al potere esecutivo, si sono selezionati alcuni casi paradossali (come la «sentenza sui jeans», Corte di Cassazione, n. 1636, 06/11/1998) e si è bollato l'intero sistema di incapacità e inadeguatezza. Per denigrare la sanità pubblica e accreditare la necessità di un potenziamento del privato, si sono scatenate diverse tempeste mediatiche prendendo sempre casi eclatanti e intollerabili (come quando si amputa l'arto sano) per distruggere la reputazione del sistema sanitario pubblico (o soltanto la medicina in sé?), quando tali casi sono sta-

tisticamente previsti con una certa percentuale, al di sotto della quale non si riesce a scendere. Se si continua sempre a schernire i principi democratici o a mostrarli inadatti a cogliere il presente per perseguire finalità micro-circoscritte e di tornaconto immediato di politica elettorale, alla fine, basta poco per prendere una china dalla quale è difficile, poi, tornare indietro: infatti, nella società sembra che si stia affermando un atteggiamento di sufficienza verso i rischi provocati magari solo per altri obiettivi più cogenti e/o di grave ignavia verso le minacce espresse al sistema democratico. La sottovalutazione dei pericoli traspare nel pensiero dominante e vi è spesso una accondiscendenza per le soluzioni sbrigative, semplificatrici e autoritarie. Occorre, pertanto, un movimento più ampio e diffuso nei mezzi di comunicazione con finalità non soltanto contrastive, ma anche educative. Di séguito si segnalano alcuni casi sui quali riflettere e far riflettere.

Vincolo di mandato

Il principio di *libero mandato* (o divieto di mandato imperativo) è la quintessenza della democrazia liberale: gli eletti (in Parlamento) svolgono il loro incarico senza alcun obbligo nei confronti dei partiti, dei programmi elettorali e dei cittadini stessi, ed è stato introdotto per la prima volta in Gran Bretagna⁷; in particolare, fu inserito nella Costituzione francese del 1791 proprio per eliminare il vincolo di mandato (tra eletto e elettori, che era un rapporto di rappresentanza analogo a quello privatistico) esistente nelle assemblee rappresentative dell'*Ancien Régime*⁸. E riproporlo oggi è come tornare un po' al regime nobiliare di quel tempo. Il divieto di mandato imperativo è adottato altresì dallo Statuto Albertino (art. 41): «I Deputati rappresentano la Nazione in generale, e non le sole provincie in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli Elettori»⁹. Ovviamente, è previsto anche dalla Costituzione della Repubblica italiana (Cost., art. 67); inoltre, i cittadini che ricoprono cariche pubbliche devono esercitare il loro mandato con «disciplina e onore» (Cost., art. 54).

Il Governo e il Parlamento stanno lavorando, ora, per introdurre il vincolo di mandato e se ne parla poco perché è anticostituzionale, ma la costituzione si può cambiare; inoltre, si fa propaganda e intanto la norma si introduce, poi si vedrà. È la subdola strategia di banalizzazione delle questioni. Per contaminare il pensiero democratico sul vincolo di mandato si sono usate la logica del paradosso e la sollecitazione dell'atteggiamento autoritario, enfatizzando i diversi casi che la cronaca politica mette spesso a disposizione.

I casi più discussi in questi ultimi anni sono stati quelli di Antonio Razzi e Domenico Scilipoti, entrambi dell'Italia dei Valori, i

quali il 14 dicembre del 2010 si espressero per la fiducia al governo Berlusconi IV e cambiarono gruppo parlamentare. Tale decisione impedì la caduta del governo e sui media scoppiò un putiferio. In particolare, pare che Antonio Razzi abbia esplicitamente detto, in una registrazione clandestina, qual era il motivo reale: la pensione. Su quest'ultimo punto, forse, occorre una regola più razionale e giusta, perché ha operato sottotraccia in quasi tutte le legislature e in tante scelte. Lentamente si sta giungendo a una sua regolamentazione più idonea.

Sulla loro scelta di votare il governo Berlusconi IV occorre, tuttavia, molta più cautela, nonostante la rivelazione di quella cruda verità, sia perché non si cancella una norma giusta partendo da un caso specifico irrilevante sul piano generale, sia perché vi possono essere ragionamenti più complessi che giustificano proprio l'esistenza di quella norma e quel comportamento. Il parlamentare, nel caso in oggetto Antonio Razzi, potrebbe avere ritenuto determinante la sopravvivenza del governo Berlusconi IV per il bene della Nazione, liberamente e consapevolmente, alla luce di informazioni e documenti esistenti, non noti al pubblico o di una sua preveggenza o convinzione. Non c'è chi sostiene oggi che vi sia stato un complotto internazionale? Ecco perché senza esagerare nelle argomentazioni per il caso specifico, giacché poco difendibile, l'assenza di vincolo di mandato per il Parlamentare è un diritto intangibile, delicato, e pressoché immodificabile dell'ordinamento democratico costituzionale. È superfluo ricordare che con l'introduzione del vincolo di mandato i membri del partito sono legati mani e piedi al capo del partito stesso: comanderebbe uno solo; inoltre, si ridurrebbero la dialettica interna del partito e la dialettica parlamentare con grave danno per la democrazia e il Paese stesso. Occorre un ampio movimento di opinione per impedire che il governo continui in questa direzione sbagliata e esiziale nella quale annuncia di orientarsi.

Non si può introdurre il vincolo di mandato per un parlamentare, non soltanto perché è anticostituzionale, ma perché le decisioni finirebbero per essere prese solo dal capo del governo (o di un movimento, quando vige al suo interno) e gli altri, sotto ricatto dell'espulsione ora, ma della legge dopo, dovrebbero soltanto obbedire. Un esempio è l'espulsione del senatore Gregorio De Falco dal Movimento 5 Stelle ("Il Fatto Quotidiano", 31/12/2018), perché si è astenuto (*sic!* Avesse almeno votato contro) in occasione del voto di fiducia per il decreto Sicurezza, il decreto Genova e la legge di Bilancio. Nel caso della Diciotti è stato sicuramente un protagonista ineccepibile, che si è prodigato con spirito democratico, autorevole e autenticamente fedele alla legge vigente e allo spirito della Repubblica, mostrando, lo-

gicamente e coerentemente con le norme, che il governo sbagliava. È stato espulso! L'episodio è di una gravità inqualificabile che dovrebbe indurre tanti a difenderlo, a riflettere e a impegnarsi a diffondere il verbo democratico in ogni luogo e organizzazione, dalla quale non si deve uscire per far sentire la propria voce. Bisogna propagare la consapevolezza dell'importanza dell'assenza del vincolo di mandato per i nostri rappresentanti in Parlamento e perfino all'interno dei movimenti e dei partiti: la democrazia deve vivere in ogni istituzione e anche in ogni organizzazione.

Limiti e durata di mandato

I limiti di mandato si prevedono, tradizionalmente, per gli organi di garanzia e, secondo un certo punto di vista, condivisibile, sono auspicabili anche per le cariche esecutive, mentre è eccessivo per le cariche elettive senza funzioni esecutive. Ora, in alcune cariche elettive, con limiti di rinnovo del mandato, si è introdotto il mandato unico con il raddoppio della durata dell'incarico, eliminando il giudizio intermedio degli elettori. Sembra una semplificazione dettata dall'efficienza: l'eletto si installa e governa senza doversi preoccupare della sua rielezione. Anche questo è un segnale di emergenza nel pensiero democratico. Per esempio, in passato, il Rettore dell'Università aveva un mandato triennale e poteva essere rieletto una seconda volta. Il meccanismo consentiva all'elettorato di pesare nelle scelte dell'eletto in vista della rielezione successiva. Come capita spesso, si è abusato di questa possibilità sfruttando qualche lacuna e una capziosa interpretazione delle norme, sicché qualcuno è riuscito ad essere eletto (Rettore) anche per quattro mandati consecutivi. Scandalo legittimo che può avere influito sull'ultima riforma dell'Università, la quale prevede per il Rettore un mandato unico con durata di sei anni (L. 240/2010, art. 2, comma 1d)¹⁰. Si depotenzia, così, la centralità dell'elettorato: una volta eletto, il rettore è un autocrate e non deve rispondere ad alcuno: infatti, spesso attua una politica volta a favorire la sua area di provenienza e i suoi elettori, mentre la minoranza non ha alcuno strumento di difesa. La dittatura della maggioranza è sempre un limite della democrazia, certo, ma istituzionalizzarlo in una carica per lungo tempo è una iattura che proviene dalla leggerezza di una tendenza semplificatrice e autoritaria in sé, che privilegia l'esecutivo rispetto al legislativo e al rapporto con l'elettorato: lasciamo amministrare il Rettore eletto, senza disturbarlo. Della serie: "Non disturbiamo il manovratore". E se opera male? Alle prossime elezioni si sceglie un altro. Già, ma il periodo di governo è stato raddoppiato. Tale argomentazione non è peregrina, perché è stata usata anche da raffinati

intellettuali democratici e dai media per il Presidente degli Stati Uniti d'America, che ha un mandato solo di un anno in più rispetto a quello che aveva il Rettore nel precedente ordinamento. Povero Presidente, nel primo mandato non riesce a governare perché deve operare al fine di essere rieletto, dimenticando che proprio questo è parte integrante dell'essenza della democrazia, benché non sia l'unica.

La brevità del mandato consente all'elettore di contare di più e di delimitare il danno a una durata breve in caso di errata scelta o di comportamento insoddisfacente dell'eletto. Persino l'imposizione di un limite al numero dei mandati di natura esecutiva limita l'autocrazia dell'eletto, perché nel caso di un soggetto carismatico si riducono le incrostazioni dannose e incontrollabili che si creano dentro la corte che lo circonda, nel rapporto con le istituzioni e i comitati di affari. In Germania, per esempio, si sono avuti diversi cancellieri che hanno governato per più di dieci anni: in sé non è male, eppure è un po' un affidarsi al capo; perciò, è preferibile restringere l'operato del potere esecutivo a un numero di mandati che, nell'insieme, per esempio, non superino un decennio.

Concentrazione delle funzioni

Il raggruppamento delle funzioni in una sola figura costituisce un altro esempio di deriva verso forme autocratiche e di indebolimento della rappresentanza: "Ci pensi lui, e noi dormiamo sogni sereni", salvo svegliarsi, poi, con i mostri in prossimità della porta. Il Sindaco può costituire un esempio, ma finanche il Preside della scuola: infatti, nella riforma operata dal governo Renzi (L. 107/2015)¹¹ e temperata solo in parte durante l'iter parlamentare, rispetto alla visione accentratrice della prima formulazione, l'insieme dei poteri attribuiti al dirigente scolastico (Preside) costituisce un altro esempio di concentrazione di funzioni e di concezione restrittiva o dispotica della democrazia per accelerare i tempi decisionali. I critici hanno parlato a lungo di "Preside sceriffo".

Conclusione

La democrazia è più viva se la partecipazione di tutti è favorita e facilitata e, soprattutto, se c'è una maggiore coscienza dei suoi meccanismi fondanti. L'impegno di tutte le forze in campo dovrebbe essere diretto proprio a rafforzare gli atteggiamenti corretti e a svelare le doppiezze, le perfidie e i pericoli di chi si affanna a indebolirla e depotenziarla¹².

Michele Lalla

Emergency in the democratic thought

Keywords: binding mandate, limit on the number of mandates, concentration of the functions

NOTE

¹«Sono oramai quasi dodici anni che il numero di stati che possono essere considerati democratici è in calo» (RONY HAMAUI, *La notte della democrazia*, Lavoce.info, 15-05-2018); ²«La metodologia prevede la costruzione per ogni paese di un indicatore sintetico che può oscillare da 0 a 100» *Ibid.*; ³Sui capisaldi e sui confini del sistema democratico si veda SABINO CASSESE, *La democrazia e i suoi limiti*, Mondadori, Milano, 2017; ⁴*Idem*, cap. III; ⁵HENRI SCHMIT, *Il populismo in Italia arriva da lontano*, Lavoce.info, 11-09-2018; ⁶«... per far fronte alle minacce ... le democrazie occidentali hanno bisogno di una articolazione poliarchica, di istituzioni inclusive, di Stati in grado di regolare i processi economici e di garantire le libertà ... e i diritti sociali dalle ... ingiustizie» (DARIO ANTISERI, ENZO DI NUOSCIO, FLAVIO FELICE, *Democrazia avvelenata*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2018, p. 7), per gli effetti dell'economia sulla evoluzione della democrazia si veda *idem*, pp. 133-178, e anche GUIDO TABELLINI, *La democrazia viene dopo*, Lavoce.info, 11-10-2006; ⁷GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico AA 2006/07*, 10° edizione, Zanichelli, Bologna, 2006, p.333 e seguenti. Specificamente, il concetto embrionale del principio di libero mandato fu enunciato da Edmund Burke, dopo la sua vittoria elettorale nella contea di Bristol, quando tenne agli elettori un discorso, il 3 novembre 1774: «Il parlamento non è un congresso di ambasciatori di opposti e ostili interessi, interessi che ciascuno deve tutelare come agente o avvocato; il parlamento è assemblea deliberante di una nazione, con un solo interesse, quello dell'intero, dove non dovrebbero essere di guida interessi e pregiudizi locali, ma il bene generale» (fonte *Wikipedia*); ⁸Il principio di libero mandato fu ulteriormente elaborato da Emmanuel Joseph Sieyès (fonte *Wikipedia*), e fu inserito nella Costituzione francese del 1791: «I rappresentanti eletti nei dipartimenti non saranno rappresentanti di un dipartimento particolare, ma della nazione intera, e non potrà essere conferito loro alcun mandato» (Articolo 7, sezione III, capo I, titolo III, <https://nowxhere.wordpress.com/2015/09/13/constitution-francaise-13-septembre-1791/> (consultato il 13 marzo 2019, si noti che dopo il carattere "/" si è inserito uno spazio per l'impaginazione); ⁹Statuto albertino, https://www.quirinale.it/allegati_statici/constituzione/Statutoalbertino.pdf (consultato il 13 marzo 2019, si noti che anche qui dopo il carattere "/" si è inserito uno spazio per l'impaginazione); ¹⁰LEGGE 240 del 30 dicembre 2010 o Legge Gelmini, *Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario*, Gazzetta Ufficiale n. 10 del 14 gennaio 2011, Supplemento Ordinario n. 11; ¹¹ LEGGE 107 del 13 luglio 2015, Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti, Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.162 del 15-07-2015; ¹²Si ringrazia il Professor Simone Scagliarini dell'Università di Modena e Reggio Emilia per la lettura del documento e qualche prezioso suggerimento.