

LA RIFORMA DELLA DEMOCRAZIA: una rilettura della teoria di Fraenkel di fronte all'attuale crisi del sistema rappresentativo^{35/17}

di Germán M. Teruel Lozano **

Sommario: I.- PREMESSA. II.- LA COMPONENTE RAPPRESENTATIVA E PLEBISCITARIA NELLO STATO COSTITUZIONALE DEMOCRATICO. 1.- I sistemi rappresentativo e plebiscitario e il suo germe autodistruttivo. 2.- Una revisione concreta dei sistemi politici: dal parlamentarismo britannico al crollo della Costituzione di Weimer, passando per il modello post-rivoluzionario americano e francese. III.- CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA DEL SISTEMA DEMOCRATICO NELLA PROSPETTIVA KELSENIANA. IV.- CONSIDERAZIONI CRITICHE. LA PROIEZIONE ATTUALE.

I.- PREMESSA

Viviamo oggi un momento di profonda crisi del sistema democratico, che vede i partiti politici, un tempo importanti canali di partecipazione sociale, ed essenziali motori del meccanismo rappresentativo, perdere tale loro funzione fondamentale, da cui deriva inevitabilmente una rottura tra cittadinanza e sistema politico. Crisi dello Stato democratico che ci obbliga ad aprire una linea di riflessione sull'esigenza di riforma dei nostri sistemi politici per tornare a garantire una "vera democrazia"¹.

Niente di nuovo.

I sistemi democratici che sono nati con le rivoluzioni alla fine del secolo XVIII e che si sviluppano nelle prime Costituzioni liberali dal XIX, già si sono trovati all'inizio e metà del XX secolo di fronte a una grave situazione di crisi. Ed è per questo che risulta di particolare interesse rivolgersi agli autori che già in quel momento storico hanno sviluppato importanti riflessioni sulla necessità di ripensare e correggere i sistemi parlamentari. In particolare si ritiene di preminente interesse rivolgersi al pensiero di Ernst Fraenkel, che elabora le sue teorie di fronte al crollo della Costituzione di Weimar e la Seconda Guerra Mondiale.

^{35/17} Intervento al seminario "Il concetto di democrazia", celebrato a Bologna il 17 maggio 2011, nell'ambito del ciclo di seminari "Lecture di Diritto Costituzionale", organizzato dalla Scuola di Dottorato in Scienze Giuridiche-curriculum *Diritto costituzionale*-Università di Bologna.

1 Con il nome di "democracia real ya" è come è stato conosciuto il movimento che emerge in Spagna ("#spanishrevolution") e che si è esteso nel mondo, incanalando il dissenso generalizzato tra cittadini che non si sentono rappresentati dai partiti politici e che mira ad aprire nuove forme di partecipazione politica diretta, affinché la decisione politica emani in modo reale ed efficace dei cittadini. Il loro sito web è: <http://www.democraciarealya.es/>

Concretamente, si prenderà in considerazione la sua opera "La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico"², in cui l'autore, anche se non presenta una teoria generale sul concetto di democrazia, invece procede ad una illustrativa descrizione storico-comparata dei principali sistemi democratici (Inghilterra, Stati Uniti, Francia e Germania), per analizzare come si sono sviluppati al loro interno le componenti rappresentative e plebiscitarie. Come si vedrà, Fraenkel in questa analisi mette in evidenza come sia i sistemi puramente rappresentative e anche quelli puramente plebiscitarie hanno un "germe autodistruttivo", e concluderà con il bisogno di costruire un sistema di tipo rappresentativo, dove i partiti politici sono essenziali, corretto da certi elementi plebiscitarie, ma non qualsiasi –dal momento che certi di questi elementi possono anche rompere le logiche dello stesso sistema-. In particolare considera l'importanza di costruire un sistema rappresentativo sulla base di partiti politici, fondati su una vera democrazia interna, evitando così che loro si convertano in strutture chiuse lontane dalla cittadinanza. Non è un caso che nel momento attuale, nelle nostre democrazie "moribonde", comincia a imporsi questa idea delle "primarie" al interno dei partiti.

La lettura di questo classico si accompagnerà anche ad altri spunti connessi al pensiero di un altro autore classico, Kelsen, con cui Fraenkel condivide l'esperienza comune di avere affrontato, in periodi storici seppur diversi ma con notevole similitudini, una situazione di crisi o di revisione del sistema democratico.

Ora, essendo la storia "*maestra vitae*", dobbiamo porre mente agli insegnamenti che sorgono dalla lettura dei nostri classici ma con una particolare lente focale che cerca di trovare alcune risposte ai problemi dell'Oggi.

II.- LA COMPONENTE RAPPRESENTATIVA E PLEBISCITARIA NELLO STATO COSTITUZIONALE DEMOCRATICO

1. I sistemi rappresentativo e plebiscitario e il suo germe autodistruttivo

Nell'opera "La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico", come è stato accennato nell'introduzione, Fraenkel, in base alla necessaria riforma dello Stato costituzionale democratico dopo la Seconda Guerra Mondiale, riflette sugli elementi di un sistema rappresentativo e di un sistema plebiscitario e circa la formula di combinarli per raggiungere un migliore funzionamento dello Stato democratico.

2 FRAENKEL, Ernst: *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, a cura di Luigi Ciaurro e Clemente Forte, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994. Titolo originale: *Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat*, edizione del 1958 di J.C.B.. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen.

Così, Fraenkel descrive i fondamenti e le caratteristiche di questi due tipi di sistemi – rappresentativo e plebiscitario-; alla luce della cui analisi scopre come gli stessi, quando si sviluppano nella sua forma pura, hanno una sorta di "elementi autodistruttivi", di tendenze perverse che devono essere corretti per evitare la prostituzione del sistema democratico stesso.

In particolare, Fraenkel considera gli elementi caratteristici di un **sistema rappresentativo** e dà una definizione completa della stessa: "La rappresentanza è l'esercizio giuridicamente autorizzato di funzioni di sovranità da parte di organi di uno Stato, o di altro titolare di potestà pubblica, ordinati costituzionalmente, che agiscono in nome del popolo senza però mandato imperativo e che derivano la loro autorità mediamente o no dal popolo e la legittimano con la pretesa di servire l'interesse collettivo del popolo e di realizzare in tal modo la vera volontà di quest'ultimo" (p. 39). La chiave, pertanto, di un sistema rappresentativo sarebbe l'esistenza di organismi che assumono, per delegazione o rappresentazione, il fatto di essere espressione della "volontà popolare".

La volontà del popolo, secondo Fraenkel, deve essere ordinata alla realizzazione dell'interesse collettivo (volontà popolare ipotetica). Con la peculiarità, quindi, che i sistemi di tipo rappresentativo si basano sulla considerazione che c'è un "interesse collettivo predeterminato e obiettivamente accertabile" (p. 39). Assumono un principio di legittimità basato su una concezione *iusnaturalista*, in cui l'interesse collettivo troverà la sua base nel Diritto naturale. Questo porta, quindi, a che in questi sistemi, se c'è una discrepanza tra la volontà popolare ipotetica - di natura oggettiva e predeterminata - e la volontà popolare empirica - espressione concreta della volontà del popolo-, alla fine dovrebbe trionfare quella ipotetica sopra la empirica. L'autore sostiene, in questo senso, che il principio guida di questi sistemi sarebbe "*salus rei publicae suprema lex*". Ora, , come ha evidenziato Fraenkel, il modello rappresentativo sulla cui base si fonda lo Stato, contribuisce a concepire lo stesso quale una sovrastruttura politica di una società, che è riconosciuta in ogni caso con una natura plurale.

Da parte sua, il **sistema plebiscitario**, come presenta Fraenkel, si fonderebbe sull'assunzione tacita dell'esistenza di una volontà popolare unitaria che è identificata con l'interesse collettivo. Questi tipi di sistemi tentano di negare o almeno di escludere gli interessi della minoranza nell'ambito della politica. Questi si sviluppano sulla base dell'unione di cittadini attivi e quindi sono orientati verso un modello di comunità.

La sovranità è presentata come un potere collettivo e inviolabile e non supporta l'esistenza di un interesse collettivo prestabilito. Soltanto raggiungeranno tale considerazione quegli interessi che lo stesso popolo decida come tale. Così Fraenkel usa l'espressione "*stat pro ratione voluntas*" per caratterizzare questo sistema.

Tuttavia, oltre a queste differenze sulle basi di questi sistemi, Fraenkel riconosce che entrambi i principi -rappresentativo e plebiscitario- alla fine si

avvicinano. Concretizza il conflitto teorico nella questione se l'interesse collettivo sia valido fintanto che questo è voluto dal popolo, o se, d'altra parte, la volontà del popolo sia valida solo nella misura in cui essa è rappresentativo di un interesse collettivo. Solleva anche alcune linee delle teorie roussoniane e, in particolare, si concentra sulla critica di questo autore al sistema parlamentare britannico. Riconosce, a questo punto, come la democrazia inglese sia sfociata in un dominio dell'oligarchia politica. Infatti avverte del pericolo generale che organismi rappresentativi tendano verso la corruzione e finiscano per perdere il loro carattere rappresentativo³.

Fraenkel conclude quello che sarà la base per tutta la sua opera: il sistema rappresentativo, come pure i sistemi plebiscitari, intesi nella loro forma pura, portano all'autodistruzione. Essi hanno insiti un germe autodistruttivo. Il sistema rappresentativo tende verso il dominio delle oligarchie politiche e all'isolamento del proprio corpo rappresentativo. D'altra parte, il pericolo che esisterebbe nei sistemi plebiscitari farebbe che la tendenza verso una "volontà unitaria" potrebbe portare a dittature-cesaristiche. Per quello, la questione chiave sarebbe come costruire un sistema misto che combini elementi rappresentativi e plebiscitari per correggere le tendenze nocive dei modelli puri.

2. Una revisione concreta dei sistemi politici: dal parlamentarismo britannico al crollo della Costituzione di Weimer, passando per il modello post-rivoluzionario americano e francese

Per sostenere questa tesi Fraenkel nella sua opera si concentra su una revisione storica nella quale confronta i diversi sistemi politici e analizza come hanno funzionato all'interno dello stesso ambito i principi rappresentativo e plebiscitario. Parte della crisi del parlamentarismo britannico, si rivolge a un'analisi del modello americano, studia la situazione dopo la rivoluzione francese, e finisce per controllare il modello tedesco e il crollo della Costituzione di Weimer.

Fraenkel parte dalla sua analisi, come abbiamo detto, considerando la transizione sperimentata dal **sistema parlamentare britannico** negli ultimi due secoli (XIX e XX) e come questo sia stato in grado di mantenere in sostanza il suo carattere rappresentativo, nonostante la forte tendenza verso l'introduzione di elementi plebiscitari. A questo proposito, seguendo l'opinione di Burke, si concentra su due elementi che sono stati considerati caratteristici di un sistema rappresentativo: il divieto di mandato imperativo e la domanda di una struttura parlamentare dei partiti politici. Entrambi sono visti come una necessaria premessa senza la quale il parlamento non potrebbe continuare a essere titolare della sovranità e un interprete dell'interesse collettivo.

³ In questo senso, Fraenkel dice che "un sistema rappresentativo che non sappia far fronte alla ferrea legge dell'oligarchia è condannato all'autodistruzione" (p. 44).

Con riguardo al divieto di mandato rappresentativo, capisce che il Parlamento, in un sistema rappresentativo, (anche se) dovrebbe essere legato ai pensieri e gli interessi dei cittadini; tuttavia il suo lavoro deve essere libero. Per quello, Fraenkel considera che l'introduzione di forme che conducono verso un mandato imperativo mettono in discussione la base della rappresentatività.

Fraenkel esamina anche gli effetti che il cambiamento che si è avuto per il parlamentarismo inglese, che si è evoluto da una base iusnaturalista ad una altra più puramente sociologica -e con grande influenza dell'utilitarismo-. Nel XIX secolo si comincia a imporre l'idea che la realizzazione di interessi collettivi in una società differenziata in gruppi si raggiunge attraverso la considerazione degli interessi dei gruppi stessi, così questi devono essere rappresentati nel Parlamento. Si perde la visione del Parlamento come interprete di un interesse collettivo obiettivo e si impone una giustificazione più utilitaristica: il Parlamento diventa un rappresentante degli interessi dei gruppi. Nel XX secolo si impone la visione che il perseguimento della realizzazione dell'interesse collettivo viene direttamente connesso alla volontà popolare empirica, cioè a quella espressa dagli elettori. Le elezioni diventano plebisciti reali -e non personali-.

Ora, come rileva Fraenkel, questa deriva avrebbe portato necessariamente alla mutazione del sistema politico verso un modello plebiscitario. Se solo può essere riconosciuto quale interesse collettivo quello che è riconosciuto dal popolo, l'Inghilterra avrebbe recepito un modello plebiscitario. Tuttavia, Inghilterra è stata in grado di mantenere la sua essenza del modello rappresentativo grazie al suo sistema di partiti politici. I partiti politici britannici, molto gerarchizzati intorno alla figura di un rappresentante di gruppo e vincolati nella loro struttura al parlamento stesso, sono così un baluardo che volge verso la ricerca di questi interessi generali. È ancora viva l'idea che il governo è un amministratore fiduciario del popolo, che lavora per l'interesse del popolo, seguendo le linee da questo ricevute.

In secondo luogo, Fraenkel analizza il **modello degli Stati Uniti** in cui per la prima volta si cerca di combinare insieme gli elementi rappresentativi con quelli plebiscitari. Dopo la rivoluzione americana, l'idea di "*no taxation without representation*" sfidava l'idea generale della rappresentazione virtuale caratteristica del parlamentarismo del XVIII secolo. Infatti, in linea di principio, i padri costituzionali U.S. progettarono una costituzione eminentemente antiplebiscitaria; mentre, d'altra parte, le Costituzioni di alcuni Stati membri, per parte sua, incorporavano elementi plebiscitari (ex. gr. iniziativa legislativa popolare, referendum, *recall system*).

In questa prospettiva, l'autore si concentra soprattutto sull'analisi del sistema di scelta del Presidente degli Stati Uniti, nel quale si osserva il mutamento da un modello puramente rappresentativo di elezione attraverso delegati, a un modello plebiscitario dove il Presidente viene eletto dal popolo. Quindi, la domanda che si pone Fraenkel è in che modo e' potuta avvenire tale mutazione a un modello plebiscitario, senza, però, aprire la porta alla tendenza

cesaristica (come, ad esempio, avvenuto con il regime di Napoleone III in Francia). Si chiede come si è riusciti a fare in modo che l'elezione plebiscitaria del Presidente non erodesse il carattere del Congresso come rappresentante del popolo?

A questo proposito, l'autore trova la risposta nel fatto che, mentre è vero che c'è stata una concentrazione di potere, tuttavia nel campo dei partiti politici il potere è rimasto decentralizzato. Così il Presidente americano può avere un grande potere come capo dello Stato, ma tuttavia non ha potere nel partito.

Inoltre, evidenzia anche come si è mantenuto il gioco di "*check and balances*" nella democrazia nord americana: in particolare, conseguendo un'indipendenza radicale tra legislativo ed esecutivo e mantenendo anche un'assenza di disciplina di gruppo dei partiti politici. Quest'ultimo in contrasto con il modello inglese, dove è stato seguito un sistema rigido di discipline e in cui il Parlamento è diventato uno strumento di potere per il capo del governo. Due modelli che, si sono evoluti in sistemi misti mediante l'introduzione di elementi plebiscitari, l'inglese con una tendenza verso l'unità, mentre l'americano, grazie al loro controllo reciproco, riuscì a mantenere il gioco dei vari organi e la suddivisione dei poteri.

Fraenkel presenta anche il caso specifico dell'introduzione di meccanismi per la legislazione diretta (iniziativa popolare e referendum) in alcuni Stati degli USA, come reazione alla crisi di fiducia che era sorta con i partiti politici. Nella misura in cui il dominio dei capi del partito rende difficile la possibilità di esprimere la volontà popolare empirica, diventa necessario introdurre elementi plebiscitari.

Per Fraenkel i grandi partiti in parlamento nelle società moderne sono come una "casa con molte stanze, nelle quali si trovano insieme uomini che si identificano con la politica complessiva, ma non necessariamente con la posizione del loro partito su ogni singola questione" (p. 63). Ecco perché è necessario che i partiti abbiano una disciplina che garantisce l'ordine degli stessi al loro interno. Occorre allora, secondo Fraenkel, che se s'incorporano meccanismi di legislazione diretta, gli stessi terminano disfaccendo la struttura del governo parlamentare. Prova di ciò si trova in quello che è successo con la Costituzione di Weimer per cercare di incorporare in un sistema parlamentare elementi plebiscitari della legislazione diretta.

Allo stesso tempo Fraenkel riconosce che l'essenza del sistema di governo parlamentare è far sì che il cittadino si sentano identificati e questo si deve ottenere attraverso i partiti, trovando formule per garantire la partecipazione dei cittadini. Dice Fraenkel: "L'elemento caratteristico di una democrazia parlamentare poggia proprio sul fatto che i suoi partiti sono, in quanto gruppi di governo e, in quanto organizzatori di masse, rappresentanti di un sistema plebiscitario di governo" (p. 64).

In questo modo, Fraenkel crede che la risposta alla necessità di combinare questi elementi plebiscitari e rappresentativi deve rientrare all'interno dei partiti stessi. In essi, si dovrebbe esprimere la "volontà popolare empirica".

È solo quando c'è una crisi di fiducia nei propri partiti, come è successo negli Stati Uniti o in Germania, quando si cercano altre soluzioni di tipo plebiscitario come la legislazione diretta.

D'altra parte, Fraenkel si riferisce alla Francia e analizza, come nei casi precedenti, l'evoluzione del **sistema francese** e l'attuazione di questi elementi rappresentativi e plebiscitari, prendendo in considerazione l'influenza esercitata su questo sistema dalle idee roussoniane e di Sieyès.

Fraenkel presenta in particolare questioni che sorgono da uno strumento concreto: lo scioglimento del Parlamento. La possibilità di sciogliere il Parlamento è intesa come una prerogativa del Capo del governo quando ritiene che il Legislatore potrebbe allontanarsi dalla volontà popolare empirica. Sarebbe una garanzia finale in modo che l'Esecutivo possa garantire il raggiungimento del bene collettivo. Quindi, come ci dice l'autore, può diventare un'arma con la quale l'Esecutivo interferisce nel lavoro del Parlamento. E anche, alla luce di esempi storici -Francia e Germania in particolare- si vede come questa abbia facilitato colpi istituzionali attraverso lo scioglimento dell'Assemblea da presidenti che volevano arrogarsi il potere in maniera assoluta.

Come conclusione, per quanto concerne il sistema francese, Fraenkel ritiene che "la Francia ha perso la fede nella *ratio* del principio rappresentativo, ma ha conservato timori davanti all'*emotio* del principio plebiscitario" (p. 73). Un sistema in cui, senza la fiducia nel sistema rappresentativo inteso nella sua forma classica, mantiene tuttavia -con logica-, le paure dell'introduzione di forme plebiscitarie.

Quale punto di confronto in tale analisi dei sistemi democratici, Fraenkel si concentra sulla **Germania**. Presenta la situazione e l'evoluzione delle teorie politiche tedesche, con particolare attenzione per le teorie socialdemocratiche e la teoria di Marx ed Engels, anteriori alla I Guerra Mondiale.

E, anzitutto, analizza la fine della Costituzione di Weimar. Nel 1919 la Costituzione di Weimar istituisce una Repubblica fondata sullo Stato di Diritto, e assume elementi plebiscitari e rappresentativi. Infatti, Fraenkel è estremamente critico con il sistema adottato in Weimar e afferma che, quale conseguenza dello stesso, si determinò la fine della stessa repubblica.

Come espone l'autore, la Costituzione di Weimar mutua dal modello americano l'elezione plebiscitaria del Presidente della Repubblica. Inoltre, introduce anche un altro insieme di elementi di tipo plebiscitario (come la possibilità di scioglimento del Parlamento) per cercare di attenuare un possibile eccesso di potere del Parlamento. Tuttavia, incorpora tutto questo in un modello parlamentare di tipo rappresentativo e con partiti politici caratteristici di questo sistema -rigidi e gerarchizzati-. In questo modo, introduce elementi strutturali incoerenti nell'interno del sistema. Così, come conclude Fraenkel, appare, infine, che il tentativo di correggere il sistema parlamentare attraverso l'ipertrofia di elementi plebiscitari, è stato l'elemento che ha eroso alla base il sistema stesso.

Da ultimo, l'autore giunge all'analisi conclusiva sulla *Grundgesetz* della Repubblica federale tedesca al fine di mostrare l'importanza di mantenere la partecipazione dei partiti e dei gruppi politici. In questo senso, partirà, come abbiamo visto, dal fatto che è necessario compensare gli elementi plebiscitari e rappresentativi in tutto il sistema, ma, concluderà che questo deve avvenire all'interno dei partiti politici stessi. Critica, per tanto, l'inclusione di elementi di tipo plebiscitario in un sistema rappresentativo come era avvenuto in Germania. Afferma, in questo senso, che alla fine l'importante è mantenere un sistema parlamentare, in cui i cittadini si sentono identificati nei loro partiti politici e, pertanto, deve avere una partecipazione all'interno degli stessi. Democrazia interna ai partiti politici è la risposta, secondo Fraenkel. Le ultime riflessioni dell'autore risultano molto significative: "La consistenza della democrazia nello Stato dipende dalla cura della democrazia nei partiti. Solo se viene preservato sufficiente spazio d'azione alle forze plebiscitarie all'interno delle associazioni e dei partiti, si può spiegare una costituzione rappresentativa" (p. 93).

III.- CONSIDERAZIONI SULLA RIFORMA DEL SISTEMA DEMOCRATICO NELLA PROSPETTIVA KELSENIANA

Una volta analizzati i contorni della teoria di Fraenkel può essere utile operare un raffronto tra l'idea di democrazia e le proposte di riforma dell'autore e quelle date da Kelsen, nella misura in cui entrambi gli autori sono preoccupati della deriva perniciosa del sistema democratico. Entrambi sono difensori di un sistema di governo democratico, ma allo stesso tempo sono consapevoli dell'esigenza di correzione dello stesso. Kelsen si presenta come un vero liberale. La sua principale preoccupazione è che il sistema democratico non diventi una tirannia. Ha visto il pericolo che si presenta con i partiti bolscevichi e fascisti e difende il valore della libertà individuale. Segue la linea di contrasto in questo senso tra l'antica libertà e la libertà negativa di Constant e Berlin. Mentre d'altra parte, si allontana da K. Smith e crede, a questo proposito, che gli uomini sono solo parte del popolo con le loro condotte ordinate o proibite – contro la visione di Smith che i politici dominano tutto-.

In questo punto, credo che anche Fraenkel possa essere inteso come un liberale costituzionale nella misura in cui il suo lavoro mira a garantire un sistema politico in cui il potere rimane limitato e difende il pluralismo politico. Tuttavia, dato lo scopo della sua opera, in realtà l'oggetto dell'analisi è ora molto ridotto. In Fraenkel la costante sarà, come abbiamo detto, analizzare i sistemi politici per capire la migliore combinazione di elementi rappresentativi e plebiscitari in un sistema democratico; ma non offre alcuna definizione generale sul concetto di democrazia e l'essenza -astratta- della stessa.

Tuttavia, Kelsen presenta un concetto di ciò che rappresenta la democrazia. La democrazia è per lui un meccanismo formale per la produzione della volontà generale e il suo valore fonda un sistema di governo che permette

in una società di promuovere la libertà dell'individuo per quanto possibile. Inoltre, l'atteggiamento liberale di Kelsen lo porta a sostenere che l'uomo non può avere una conoscenza razionale dei valori assoluti e pertanto non può imporre la sua concezione del bene; quindi in un sistema democratico si deve cercare il compromesso e, per questo, afferma che il migliore sistema è quello il parlamentare. Questo sempre partendo dal rispetto delle minoranze, che a un certo punto potrebbero diventare potenziali maggioranze.

Qualcosa che lo porta a essere critico con il sistema presidenziale. La possibilità di un Presidente con grandi poteri è contraria al suo principio di maggioranza-minoranza. Qui possiamo mettere Kelsen sulla stessa linea di Fraenkel, che avverte la tendenza dittatoriale-cesaristica dei sistemi presidenziali.

D'altra parte, in entrambi gli autori può essere trovata la tendenza ad ammettere che nello Stato moderno la democrazia ha bisogno dei partiti politici. I partiti politici sono previsti da Kelsen come organi della formazione della volontà dello Stato che dovrebbero servire alla razionalizzazione del potere. Fraenkel, da parte sua, difende la necessità di cercare un sistema misto, e, all'interno del sistema stesso, i partiti politici assumeranno un ruolo importante. In realtà, Fraenkel respinge qualsiasi delle forme pure, tra cui includiamo i sistemi plebiscitari in cui i partiti politici non hanno molto senso.

Allo stesso tempo questi autori sono preoccupati dei processi di degradazione che vivono le democrazie e le cause che inducono la perdita di fiducia dei cittadini nel sistema. Di conseguenza, con rispetto alle proposte di riforma dello Stato costituzionale, Kelsen mira ad una riforma del parlamentarismo che richiede il rafforzamento dell'elemento democratico -interpretato come la necessità di introdurre meccanismi di tipo plebiscitario nel sistema di partiti per correggere la volontà degli organi rappresentativi del popolo e avvicinarla a quella del proprio popolo-. In questo senso, Kelsen propone diverse misure (per esempio, l'introduzione di formule come l'iniziativa legislativa popolare). Si preoccupa anche del mandato imperativo e crede che si dovrebbe rendere in forma più flessibile. In generale, si preoccupa per la responsabilità dei membri eletti e critica il privilegio dell'immunità. O in particolare crede che si dovrebbe incoraggiare l'istituzione del referendum non solo costituzionale ma anche legislativo (obbligatorio o facoltativo).

Fraenkel, tuttavia, è molto prudente per quanto riguarda l'introduzione di elementi plebiscitari nei sistemi di tipo rappresentativo. Avverte sul rischio che questi possano alterare il funzionamento del sistema. Ad esempio, una delle cose che, come abbiamo visto, viene criticata, è stata l'introduzione di alcune forme di partecipazione legislativa diretta. Secondo Fraenkel, queste a volte possono scontrarsi, e anche causare il crollo del sistema politico dei partiti. Queste formule di partecipazione diretta sono incompatibili con partiti verticali e disciplinati come quelli che caratterizzano un sistema parlamentare.

Kelsen propone anche la possibilità di includere, per il partito, un diritto di revoca sui membri; qualcosa che non è affrontata da Fraenkel. Sarebbe, in ogni

caso, coerente con il sistema di liste chiuse e con la forma delle elezioni, dove si vota non già una persona ma un partito politico.

Inoltre, qualcosa che non propone Kelsen, ma che è la chiave nella teoria di Fraenkel, è la democrazia interna come elemento essenziale per garantire la rappresentazione reale dei cittadini attraverso i partiti politici. Kelsen, da parte sua, conclude cercando l'ultima risposta alla crisi nell'esistenza di una corretta educazione democratica e di leader politici ottimi. In questo senso, Kelsen confronta i sistemi autocratici con quelli, come la democrazia, che chiama "autocefale", in cui il leader deve emergere da parte dei cittadini stessi. Parla della necessità di trasparenza e della partecipazione del popolo, ma senza riferimento al suo valore all'interno del sistema di partito.

Il leader deve essere il migliore per governare, secondo Kelsen. Avverte, inoltre, che a volte in democrazia sono eletti dei millantatori. In che generale, afferma il valore della democrazia, in quanto questa offre la più ampia base per l'elezione del leader, mediante un "concorso pubblico". Inoltre, la Democrazia ha delle garanzie per espellere coloro che si dimostrano incapaci o inadeguati. Questo potrebbe collegarsi poi con l'idea di Fraenkel dell'importanza di una vera democrazia interna nei partiti per rendere efficaci tali processi di selezione.

IV.- CONSIDERAZIONI CRITICHE. LA PROIEZIONE ATTUALE.

In conclusione, credo che possiamo chiederci se gli spunti di riflessione offerti sia da Kelsen che Fraenkel sono ancora vivi. Senza dubbio penso di sì. Viviamo in un momento, a mio parere, dove ritorna una crisi del parlamentarismo.

Il problema del conflitto eterno "democrazia vs. liberalismo" che presenta Kelsen è ancora vivo. Quali sono i limiti per le decisioni della maggioranza? Il dibattito sulla democrazia protetta è molto presente ai nostri giorni: il problema del velo islamico, il reato di negazione dell'Olocausto, il divieto di partiti politici o la legge anti-fumo, possono essere esempi attuali.

Quello che risulta di maggiore attualità, come già è stato detto, è senza dubbio la crisi dello Stato dei partiti che oggi viviamo. I partiti politici hanno fagocitato il sistema democratico, al punto di parlare di una partitocrazia, e si è creata una crisi di fiducia tra i cittadini e i loro rappresentanti. Cresce la coscienza tra i cittadini che i partiti politici si muovono per interessi privati ed egoistici, dimenticando l'idea stessa di bene collettivo che costituisce lo Stato, e la cui promozione Kelsen attribuiva ai partiti. Inoltre, si può concludere che i partiti politici hanno confuso i mezzi con i fini: oggi i partiti sono interessati soltanto a vincere le elezioni. Vincere le elezioni è un mezzo e non può diventare il fine ultimo. La massima della Democrazia è quella di garantire l'interesse comune dei cittadini, la gestione della "*res publica*". Questo obbliga, a volte, a che un partito deva assumere un'usura politica per arrivare a un patto

di stato per difendere la causa generale sopra l'interesse privato elettorale di ciascuno dei gruppi politici. Qualcosa che oggi è difficilmente comprensibile.

Viviamo in un momento in cui, come si vede dagli studi sociologici⁴, i partiti politici sono diventati un problema reale per la società. Non governano i migliori, come chiedeva Kelsen, ma piuttosto il contrario, il sistema del partito è diventato un terreno fertile per la mediocrità e dal quale fuggono i più capaci, coloro che hanno la mente critica –questo sempre con lodevoli eccezioni-.

Per questo, credo che rivestono grandissima importanza le riflessioni di Fraenkel e la chiamata ad una democratizzazione dei partiti politici al suo interno. Oggi i partiti politici sono più una caserma che un luogo per la democrazia. Dove è la vera gara nella selezione dei migliori leader politici? Sarebbe bene ricordare molte delle idee che abbiamo letto: L'indipendenza dei membri del parlamento dal proprio partito politico, la revisione del mandato imperativo e dell'immunità... Altrimenti il rischio è, come dice Sartori, di un suicidio sociale: non possono guidare la macchina della società coloro che non sono addestrati, che non sono formati.

In definitiva, penso che dobbiamo stare attenti al rischio che deriva per la democrazia quando i suoi cittadini non si identificano con i loro partiti politici. Questa è la morte della Democrazia. Come scrive Saramago nel suo libro "Saggio sulla lucidità": Che cosa potrebbe succedere se la gente, se tutto il popolo, in un momento di lucidità votasse in bianco? Senza un vero sistema democratico ci sono solo due alternative: la tirannia o il ritorno alla legge della natura –l'anarchia-. Lo stiamo vedendo con le richieste che legittimamente hanno pubblicato il movimento di cittadini del 15-M che ha dato luogo alla "*spanishrevolution*"; allo stesso tempo si vede come questi possano servire da terreno fertile per la nascita di gruppi anti-sistemi o estremisti come sta accadendo in Grecia. Per questo motivo credo che dobbiamo rimanere vigili, pronti per tornare a difendere il vero Stato democratico che con tanta fatica è stato costruito; recuperare la luce e, per questo, dobbiamo imparare dalla Storia, che come disse il grande maestro Cicerone: "*Storia testis temporum, lux veritatis, vita memoriae, magistra vitae, nuncia vetustatis*".

** Allievo del Reale Collegio di Spagna di Bologna - germanmanuel.teruel@um.es

4 In questo senso, si possono vedere gli studi del Centro de Investigaciones Sociológicas dove si vede come gli spagnoli calificano ai partiti politici come tra i tre principali problemi social dal paese. In particolare può guardarsi l'ultimo studio pubblicato di Luglio 2012: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=12944