

Ispirazioni (e tentazioni) sovietiche
(a margine di alcune dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio)

di Salvatore Curreri *
(16 aprile 2003)

Intervenendo (a braccio) nel corso dell'annuale convegno organizzato da Confindustria, il Presidente del Consiglio ha rilanciato la necessità di riforme istituzionali che rimuovano gli ostacoli che attualmente intralciano l'azione del governo. Tra gli altri: l'iperperfetto bicameralismo; l'exasperante pletoricità dei dibattiti parlamentari; gli scarsi poteri del Presidente del Consiglio, ancora oggi *primus inter pares*; gli eccessivi controlli cui è sottoposta l'attività normativa del governo, da quelli del Capo dello Stato a quelli delle commissioni parlamentari; la irriducibile riottosità di una pubblica amministrazione inefficiente e costosa; infine, ultimo ma non per ultimo, lo scarso spazio dedicato alle imprese dagli articoli 41 e seguenti della nostra Costituzione, la cui formulazione "risente delle implicazioni sovietiche che fanno riferimento proprio alla cultura e alla Costituzione sovietica da parte dei padri che l'hanno scritta".

Si tratta di questioni ampiamente discusse, sulla cui fondatezza e rilevanza la massima parte del mondo politico ed accademico ha da tempo convenuto. Ciò nonostante, non è difficile prevedere che esse costituiranno motivo di ulteriore scontro tra parti ormai risucchiate nel gorgo della sterile quotidiana polemica ed incapaci di riconoscere quanto di vero c'è nelle tesi altrui. La mancanza di moderazione nei toni ed il carattere *tranchant* di certe affermazioni, come quella riferita sulle matrici ideali della nostra Costituzione, spero costituiscano motivo di forte preoccupazione in coloro che credono ancora nel dialogo come metodo di ricerca, senza per questo vedersi arruolati - soprattutto di questi tempi - ora in uno ora in un altro degli opposti schieramenti.

È in questo spirito, quindi, che intendo soffermarmi sul problema delle attuali procedure parlamentari che costringono deputati e senatori, secondo Berlusconi, "a stare tutto il giorno ad ascoltare interventi a cui nessuno presta ascolto (...) perché tanto non servono a far cambiare le posizioni (dato che) le decisioni sono già state prese". Pertanto per il Presidente del Consiglio i virtuosismi dei "pianisti" non dovrebbero suscitare scandalo perché imputabili alle centinaia di votazioni cui i parlamentari sono spesso quotidianamente costretti, anche a causa del continuo *filibustering* dell'opposizione. Secondo il Premier per eliminare il problema alla radice i regolamenti parlamentari andrebbero modificati introducendo il c.d. voto ponderato nelle votazioni d'aula ovviamente a scrutinio palese, così da assegnare al portavoce di ogni gruppo tanti voti quanti sono i suoi componenti. All'«oratore» di gruppo si affiancherebbe così il «votante» di gruppo, il cui voto si presumerebbe coincidere con quello degli altri membri del gruppo, fatta comunque salva la possibilità per i dissenzienti di votare in modo contrario. In virtù di tale "presunzione d'unanimità" si risolverebbero d'un sol colpo diversi problemi, a cominciare da quelli legati alla frequente mancanza del numero legale. Basterebbe infatti il voto del portavoce del gruppo per considerarne presenti tutti i membri, fermo restando il possibile dissenso (in che modo? preannunciando da presenti la prossima assenza?). Inoltre si scongiurerebbero definitivamente possibili colpi di mano dell'opposizione dovuti a momentanee, e talvolta non involontarie, assenze nelle file della maggioranza. Infine il voto ne acquisterebbe in celerità, senza costringere i parlamentari all'attuale umiliante ruolo di pigia-pulsanti.

Com'è facile comprendere, si tratta di una proposta i cui effetti, se accolta, andrebbero ben al di là del mero ambito parlamentare, per investire direttamente il funzionamento della forma di governo e della forma di stato, toccando il comune nervo sensibile della rappresentanza politica. Per questo motivo essa merita un pur rapido commento.

Sotto il profilo strettamente normativo mi sembra che la proposta sia assolutamente inedita. La si potrebbe al massimo considerare un'ardita trasposizione sul piano della rappresentanza politica di un istituto - quello dello «*Stimmführer*» - finora proprio di assemblee investite della rappresentanza territoriale come il *Bundesrat* tedesco. È vero che i nostri regolamenti parlamentari (più quello della Camera che quello del Senato) assegnano taluni poteri ai Presidenti di gruppi che risultino di consistenza numerica almeno pari al numero di parlamentari richiesti e prevedono già (nella sola Camera) il voto ponderato come metodo di decisione della Conferenza dei capigruppo (artt. 23.6 e 24.2 R.C.). Ma tale presunzione d'identificazione tra la volontà del Presidente e quella dei membri del suo gruppo riguarda solo poteri procedurali e decisioni organizzative, mai l'attività deliberativa finale. Inoltre il voto ponderato è proprio dei collegi ristretti in cui si vogliono fedelmente rispecchiare gli equilibri politici dell'aula e non certo di quest'ultima. Piuttosto tale proposta potrebbe idealmente ricollegarsi a quella kelseniana per un sistema elettorale in cui gli elettori dovrebbero votare solo per il partito, delegando a questi il compito di designare volta per volta, a seconda degli argomenti in discussione, il

personale parlamentare più adatto, il quale avrebbe "una parte nella decisione finale corrispondente alla consistenza del partito rappresentante" (H. Kelsen, *Essenza e valore della democrazia*, in *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1981, 85 s.).

Nonostante un simile illustre precedente, la proposta non può non destare serie perplessità non solo e non tanto sul piano organizzativo, ove certamente essa andrebbe meglio precisata e coordinata per prevenire possibili problemi applicativi (si pensi, ad esempio, alle fortissime sollecitazioni cui inevitabilmente sarebbe sottoposta la normativa regolamentare in tema di costituzione e di scioglimento dei gruppi, nonché ai problemi relativi all'individuazione del "votante" di gruppo: quanto accaduto nel *Bundesrat* tedesco l'anno scorso in occasione del voto sulla nuova legge in materia di immigrazione è in tal senso illuminante), ma anche e soprattutto sul piano costituzionale.

Non voglio a tal fine rispolverare l'armamentario liberale tratto dall'articolo 67 Cost., eccependo la lesione di quella libertà ed indipendenza che ad ogni parlamentare spetterebbero quale rappresentante della Nazione, chiamato ad esercitare le sue funzioni senza subire alcun vincolo di mandato, né da parte degli elettori, né da parte dei partiti. Si tratta di principi ereditati dallo Stato liberale che nell'attuale Stato democratico, in cui la titolarità e l'esercizio della sovranità appartiene al popolo, non possono essere riproposti *sic et simpliciter* ma devono essere reinterpretati alla luce delle preminente funzione rappresentativa svolta dai partiti politici. Oggi i parlamentari rappresentano la nazione non perché, come un tempo, ne interpretano - *rectius* ne creano - liberamente la volontà, ma perché chiamati a perseguire gli obiettivi politici del partito per cui si sono candidati ed in nome di cui sono stati votati dagli elettori. Grazie all'intermediazione tra elettori ed eletti svolta dai partiti è possibile allora coniugare insieme rappresentanza nazionale e vincolo di mandato, superando la loro presunta reciproca incompatibilità. Se prima per rappresentare gli interessi generali il parlamentare doveva godere di un mandato libero, senza subire alcuna forma di vincolo o di responsabilità, oggi, al contrario, egli deve essere vincolato agli elettori nella misura in cui questi, tramite i partiti, non gli conferiscono istruzioni specifiche e rigide ma un mandato politico generale per l'attuazione, anche parziale, del programma politico predisposto dal partito.

Da questo punto di vista, benché molti passi in avanti siano stati fatti a livello regolamentare per adeguare l'organizzazione e l'attività parlamentare al fondamentale ruolo svolto dai partiti nelle moderne democrazie rappresentative, permangono ancora delle zone in cui il parlamentare gode di una libertà d'azione francamente inammissibile. È preoccupante che, nel momento stesso in cui si ipotizza la dialettica bipolare tra maggioranza ed opposizione, fondata sul reciproco riconoscimento rispettivamente dei poteri di governo e di controllo, si continuino ad eludere questioni fondamentali, su cui l'intera impalcatura regolamentare si regge. Basti pensare, ad esempio, al mero requisito numerico richiesto per costituire un gruppo parlamentare, grazie a cui deputati e senatori hanno dato (effimera) vita a "partiti parlamentari" privi di legittimazione elettorale; ovvero alla legittimità dei cambiamenti di gruppo i quali, è bene ricordare, pongono un problema di rappresentanza politica ancor prima che di governabilità.

Non respingo quindi a priori l'idea di un intervento regolamentare che disciplini e razionalizzi l'attività del singolo parlamentare, riconducendola nell'alveo del partito ove essa trova legittimità politica e costituzionale. Né si può, credo, sostenere che la proposta muova da una descrizione della realtà parlamentare volutamente forzata: non da ora l'Assemblea non è il luogo della discussione o della decisione ma della ratifica di quanto altrove deciso per cui gli interventi nel suo seno hanno un valore testimoniale, più diretto all'opinione pubblica che all'altrui persuasione della bontà dei propri convincimenti.

Eppure, tutto ciò ammesso, la proposta di Berlusconi non credo non possa destare, anche nei più convinti assertori del *Parteienstaat*, un'istintiva ma non per questo meno fondata sensazione di disagio. È un disagio che viene da lontano, da quando cioè il costituzionalismo del secondo dopoguerra ha ben compreso che non sempre tutto quanto contribuisce a potenziare il ruolo dei partiti e dei gruppi parlamentari corrisponde di per se ad una più piena realizzazione del principio democratico. Introdotti con il lodevole intento di permettere al partito di controllare l'operato degli eletti di modo da evitare possibili frodi alla sovrana volontà popolare, istituiti come la lettera di dimissioni in bianco o il diritto di revoca del mandato parlamentare da parte degli elettori o del partito, si sono ben presto rivelati formidabili strumenti di ricatto con cui le oligarchie partitiche svelate dagli studi di Michels ed Ostrogorsky riuscivano a trasformare i parlamentari in pavidì e docili esecutori delle loro direttive. Tutto ciò ha finito per provocare nelle democrazie danni maggiori di quelli che si sarebbero voluti in tal modo curare, come dimostra il fatto che il pieno ed incontrollato dominio del partito sui propri eletti, in nome beninteso della sovranità del popolo, sia stato proprio delle esperienze dittatoriali e totalitarie, come quella sovietica..

Per questo motivo la dottrina più avvertita tende oggi non a giustapporre gli artt. 67 e 49 Cost., come espressione di due

anime - rispettivamente quella liberale e democratica - inconciliabili se radicalizzate, quanto piuttosto ad innestare la prima nella seconda, cercando cioè di garantire al parlamentare spazi di libertà e di autonomia da utilizzare non fuori o contro ma dentro il suo partito, in funzione di quel metodo democratico che deve contrassegnare il confronto *nei* e *tra* i partiti.

Non si può allora non rilevare che sotto l'apparente patina di "democraticità" della proposta (gli elettori votano per il partito e non per la persona; quest'ultima rappresenta il partito ed è quindi obbligata ad osservarne la disciplina di voto; ergo tanto vale far votare uno per tutti) si nasconde una concezione molto "povera" del ruolo dei parlamentari, dei partiti, del parlamento e, in definitiva, della stessa democrazia. Conferendo al portavoce tanti voti quanti sono i membri del gruppo cui appartiene, salvo smentita, non solo si attribuirebbe *ex lege* al gruppo ciò che dovrebbe invece dimostrare di avere, cioè il consenso - che in politica è tutto -, ponendo così le premesse per la cloroformizzazione del dissenso, ma si capovolgerebbe la direzione di quel metodo democratico richiesto dall'art. 49 Cost. che vuole per l'appunto la linea politica del partito essere non imposta (in modo autoreferenziale, si potrebbe aggiungere con Bin) ma frutto della dialettica interna al partito grazie all'apporto di iscritti ed eletti. E non è il caso qui di spendere troppe parole per dimostrare la profonda connessione tra il livello di democrazia esistente nei partiti e quello delle istituzioni in cui operano.

La democrazia è un meccanismo delicato che vive del rapporto equilibrato tra elettori, partiti ed eletti, e che non tollera strappi o forzature che possano alterarne la continuità. È pluralismo, dialogo, mediazione, faticosa ricerca del consenso, senza facili e comode scorciatoie che, come talvolta accade, si imbroccano per semplificare ma che, al contrario, finiscono per portare esattamente dove non si sarebbe voluti andare.

P.S. Nell'insero domenicale del quotidiano da cui ho appreso le dichiarazioni qui commentate (*Il Sole - 24 Ore* del 13 aprile) è apparso un articolo di Emilio Gentile che, nel presentare il suo *Il totalitarismo alla conquista della Camera alta* (Rubettino, 2002) dedicato al Senato nel periodo fascista, scrive "i nuovi regolamenti del 1933 e del 1939 tolsero ai senatori qualsiasi autonomia nella discussione e dell'approvazione delle leggi, mentre esclusero i senatori non fascisti dalle commissioni incaricate di esaminare i progetti di legge prima della loro discussione in aula (...). In questa situazione, i senatori antifascisti, che pure fino al 1929 non avevano mancato di far sentire la loro voce in aula contro le leggi che demolivano lo Stato liberale, divennero in gran parte silenti, non parteciparono più alle sedute e non frequentarono più Palazzo Madama".

* Ricercatore confermato in Istituzioni di diritto pubblico presso la Facoltà di Economia dell'Università di Firenze - curreri@cce.unifi.it