



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

Rappresentanza, Governo e mediazione politica

di MARIO DOGLIANI

**RAPPRESENTANZA, GOVERNO
E MEDIAZIONE POLITICA**

di *Mario Dogliani*
Professore emerito di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Torino

ABSTRACT

ITA

Dopo aver criticato una visione della rappresentanza e della sua attuale crisi tanto invalsa quanto incompleta, il contributo propone di porre in essere interventi normativi diretti a proteggere e incentivare la ricerca della mediazione politica da parte dei rappresentanti.

EN

After criticizing the prevailing but biased perspective on political representation and its current crisis, the article suggests to adopt regulatory interventions aimed at stimulating the search for political mediation by the elected representatives.

RAPPRESENTANZA, GOVERNO E MEDIAZIONE POLITICA

di *Mario Dogliani*

SOMMARIO: *I. Mancano i rappresentanti, che dovrebbero essere i protagonisti della mediazione: 1. Parlare ancora di mediazione politica, oggi; 2. Un'Assemblea rappresentativa che sia d'esempio; 3. Dal basso e dall'alto: le due direzioni della rappresentanza; 4. Fazioni o folla? Due condizioni di partenza (e due diversi significati) per l'azione rappresentativa; 5. Che cosa occorre per "fare la società"?; 6. Un legame sociale che non c'è: la via dei diritti e la via della rappresentazione dialettica; 7. Rappresentare vuol dire proporre; II. La mediazione politica nell'attività di governo: 1. Mediazione politica e (riforma della) Costituzione; 2. La Corte costituzionale: arbitro dei conflitti, a tutela del "massimo di mediazione possibile"; 3. Una proposta per il rafforzamento della mediazione politica...; 4. ...contro l'antiparlamentarismo e le pulsioni autoritarie.*

I. MANCANO I RAPPRESENTANTI, CHE DOVREBBERO ESSERE I PROTAGONISTI DELLA MEDIAZIONE

1. Parlare ancora di mediazione politica, oggi

Perché siamo qui a parlare di mediazione politica?

Non certo per ripercorrere la dottrina classica, fino alle sue più recenti rielaborazioni condotte alla luce delle filosofie ermeneutiche. Si tratta di un pensiero noto, per certi aspetti connaturato alle radici romanistiche e medievali del pensiero giuspubblicistico, per altri, nei suoi profili legati alla filosofia giuridica e politica contemporanea, ampiamente discusso e ormai penetrato nella (migliore) cultura giuspubblicistica.

Se siamo qui a parlarne è perché quel *corpus* teorico viene in larga misura, nel discorso pubblico di oggi non solo respinto, ma dileggiato.

2. Un'Assemblea rappresentativa che sia d'esempio

Per spiegare, almeno in parte, questa triste parabola, vengono alla mente le parole con cui Umberto Terracini aprì, il 4 marzo 1947, in Assemblea Costituente, la discussione generale del progetto di Costituzione della Repubblica italiana:

«... La imminente discussione, onorevoli colleghi, deve assolvere — oltre che quello costituzionale — un altro compito, che non dirò gli sovrasta, ma certo gli sta a paro. Essa deve dare conforto a tutti coloro — e sono incommensurabilmente i più, fra il popolo italiano — che nell'istituto parlamentare vedono la garanzia maggiore di ogni reggimento democratico; a tutti coloro che, soffrendo in sé — nel proprio spirito — di ogni offesa ed ingiuria che venga portata contro il principio rappresentativo e gli istituti nei quali esso storicamente oggi s'incarna, voglion però a buon diritto, e si attendono, che questi *non vengano meno al proprio dovere: che non è solo quello di elaborare testi legislativi e costituzionali, ma anche di essere in tutti i propri membri esempio al Paese* [c.vo mio] di intransigenza morale, di modestia di costumi, di onestà intellettuale, di civica severità; ed ancora — me lo si permetta — di reciproco rispetto, di responsabile ponderatezza negli atti e nelle espressioni, di autocontrollo spirituale ed anche fisico, di sdegnosa rinuncia ad ogni ricerca di facili popolarità pagate a prezzo del decoro e della dignità dell'Assemblea.

È certo difficile, dopo tanta immensità di umiliazione nazionale, ritrovare d'un tratto quell'incrollabile equilibrio interiore senza il quale non può darsi alcuna consapevole e conseguente attività politica, e cioè attività in servizio del bene pubblico. Ma ciò che per tanti, più prostrati dalla miseria e meno ferrati nel sapere, può ancora essere una meta da raggiungere, per noi — che abbiamo osato accogliere l'offerta di farci guida del popolo — per noi ciò deve essere, o dovrebbe essere, certamente una meta già conquistata. Io amo, dunque, pensare, onorevoli colleghi, che l'alta impresa cui oggi moveremo i primi passi, impegnandovi ogni nostra forza d'ingegno, ogni nostro moto di passione, ogni nostro fervore di fede, riuscirà a dare prova ai nostri ed ai cittadini di tutti i Paesi del mondo che l'Assemblea Costituente italiana è pari alla sua missione, e degnamente rappresenta il popolo che l'ha eletta, un popolo proba, eroico, incorrotto».

Primo compito dell'Assemblea rappresentativa è dunque “dare esempio”: di intransigenza morale, di modestia di costumi, di onestà in-

tellettuale, di civica severità, di reciproco rispetto, di responsabile ponderatezza negli atti e nelle espressioni, di autocontrollo spirituale ed anche fisico, di sdegnosa rinuncia ad ogni ricerca di facili popolarità. Compito che non avrebbe potuto essere surrogato dalla perfezione tecnica del metodo, che «non sarà sufficiente a soddisfare le attese ansiose che circonda il nostro lavoro. E neanche le placheranno l'abbondanza di erudizione, lo splendore della dottrina, il dominio del ragionamento, l'abilità polemica, la ricercatezza del linguaggio di cui la nostra tornata parlamentare sarà ricca e generosa».

3. Dal basso e dall'alto: le due direzioni della rappresentanza

Si potrebbe facilmente dire che alla situazione odierna, di disprezzo/dileggio della rappresentanza, siamo giunti perché coloro che si attendevano quel buon esempio sono rimasti delusi e frustrati dal cattivo esempio. Ma non dobbiamo fermarci a questa facile considerazione e accomodarci nel populismo che ne consegue. Non posso qui dilungarmi su questo punto, e rinvio ad un mio scritto nel quale cerco di dimostrare la natura necessariamente religiosa (in senso kantiano, nel senso in cui Terracini usava la parola “fede”) dei nuclei – di pensiero e di organizzazione – su cui poggia la democrazia, e conseguentemente dei nuclei costitutivi dei (veri) partiti politici (che possiedono cioè una forte ed esigente visione del mondo)¹. Senza dimenticare che è tuttora in corso una ferocissima guerra contro lo stato democratico, inteso come “altro” rispetto al mercato, e che uno degli strumenti di questa guerra è la martellante campagna contro la rappresentanza pluralistica e la (conseguente) mediazione politica, presentata – sui mezzi di comunicazione dominanti – come una attività deteriore (l'inciucio) svolta da uomini deteriori.

Limitiamoci qui, per ora, a sottolineare come nel discorso di Terracini il rapporto rappresentativo non sia descritto come un movimento ascensionale, che va – solo – dal basso (il popolo) verso l'alto («gli istituti nei quali esso storicamente ... s'incarna»). Ma come un rapporto

¹ M. DOGLIANI, *Le due piramidi della democrazia*, in *Critica marxista*, n. 3/2017.

bidirezionale². Se non c'è rappresentanza dall'alto non c'è nemmeno quella dal basso. Gli individui “sovrani di sé stessi”, autoconvocati, non controllati da nessuno (come vorrebbe una retorica oggi in auge), le formazioni sociali e i corpi intermedi, di per sé, non generano, da soli, alcuna rappresentanza. Ed è per questo che la crisi della rappresentanza non è mai crisi del rappresentato, ma è sempre crisi del rappresentante³. Il rappresentato (il popolo, la classe, la nazione...) può certo sfarinarsi, liquefarsi, frammentarsi, sciogliersi in un “volgo disperso che nome non ha”. Ma questo significa solo che non c'è un rappresentante che lo renda “uno”, che riesca a farlo essere “uno” (nel pluralismo, come oggi vogliamo).

Questa idea è magnificamente espressa da Rousseau, quando dice:

«[Mosè] ideò ed eseguì la stupefacente impresa di costituire in nazione uno sciame di profughi disgraziati, privi di arte, di armi, di capacità, di virtù di coraggio, e che, non possedendo un solo pollice di campo, costituivano un branco straniero su tutta la faccia della terra. Mosè osò fare di questo branco errante e servile un corpo politico, un popolo libero, e, mentre esso errava nei deserti senza neanche avere un sasso su cui posare il capo, gli dava quella istituzione duratura che ha sfidato il tempo, la sorte e i conquistatori, che cinquemila anni non sono riusciti a distruggere né ad alterare, e che si conserva in tutta la sua forza ancor oggi che il corpo della nazione non esiste più»⁴.

Altro che società liquida. È il rappresentante che trasforma un «branco errante e servile» – o una società smarrita e sofferente – in «un corpo politico». Se c'è un branco errante e servile vuol dire che non c'è un rappresentante capace.

² Sia consentito rinviare a M. DOGLIANI, *La rappresentanza politica come rappresentanza del valore di uno stato concreto*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, vol. I, Giappichelli, Torino 2016, pp. 880 ss.

³ Nelle pagine seguenti sono riprese parti di un mio articolo che venne pubblicato per qualche tempo su «Idee controluce», marzo 2015, ma che venne rimosso dal numero monografico “consolidato” della rivista (n. 4). È ancora leggibile all'indirizzo ideecontroluce.it.

⁴ J. J. ROUSSEAU, *Considerazioni sul governo di Polonia*, in ID., *Scritti politici*, Utet, Torino 1970, p.1129.

4. Fazioni o folla? Due condizioni di partenza (e due diversi significati) per l'azione rappresentativa

Rappresentare politicamente la società non vuol dunque dire rispecchiare la società come un qualcosa che c'è già. Vuol dire, invece, fare esistere una società che non c'è ancora. Ma che in questo suo farsi, rivolto ad un futuro indicato dal rappresentante, diventa una realtà dinamica, e attuale: che c'è. Rivolgamoci ancora alle parole di Terracini già citate:

«Io amo, dunque, pensare, onorevoli colleghi, che l'alta impresa cui oggi moveremo i primi passi, impegnandovi ogni nostra forza d'ingegno, ogni nostro moto di passione, ogni nostro fervore di fede, riuscirà a dare prova ai nostri ed ai cittadini di tutti i Paesi del mondo che l'Assemblea Costituente italiana è pari alla sua missione, e degnamente rappresenta il popolo che l'ha eletta, un popolo probo, eroico, incorrotto».

Come poteva Terracini, nel marzo del 1947, dopo diciassette anni di galera (undici di carcere e sei di confino), quando l'Italia era ancora appena uscita da un'orgia di sangue, dire che il popolo italiano era «un popolo probo, eroico, incorrotto»? Lo poteva dire perché così voleva rappresentarlo, e dunque così “farlo essere”.

Questa azione rappresentativa – rendere possibile, con la politica, una società che non c'è ancora – può essere intesa in due significati, che si riferiscono a due diverse condizioni in cui può trovarsi la società stessa. Può significare “fare una società che non c'è perché c'è solo il caos, l'anarchia, la lotta di tutti contro tutti”. In questo senso, la prestazione della politica rappresentativa consiste nel rendere la società non autodistruttiva, superando le relazioni anarchiche e violente tra i singoli e tra le fazioni. Oppure può significare fare una società che non c'è perché quella che c'è non riesce a reggersi, non ha futuro, è disorientata e depressa, ha perso il senso degli interessi collettivi e conflittuali: è una sorta di mucillagine che va trasformata in una società dinamica (e dunque, inevitabilmente, conflittuale: ma, anche qui, non autodistruttiva; e comunque non autodistruttiva nell'inedia).

Tradizionalmente la rappresentanza ha operato in società del primo tipo. Si pensi alla situazione dell'Italia: agli anni “miracolosi” tra il 1944 e il 1948, e ai primi decenni dell'esperienza repubblicana. Qui,

fare la società voleva dire “fare limite”. Oggi è drammatica la difficoltà di esercitare la rappresentanza perché siamo scivolati nel secondo dei due contesti sopra descritti. Un contesto in cui non si tratta più di passare da una società ferocemente conflittuale a una società non violenta, ma in cui si tratta di passare da una non-società, da una moltitudine anomica, ma non per questo meno violenta, a una società politica. Qui fare la società vuol dire “fare legami”. Siamo tutti assillati dalla consapevolezza del fatto che non esistono più “blocchi sociali” (erroneamente intesi come qualcosa di unitario già costituito) da rappresentare. In un contesto, peraltro – guardando non solo all’Italia, ma a tutta Europa – nel quale la nostra democrazia, di cui andavamo fieri, è diventata una “democrazia senza popolo”.

Che cosa significa democrazia senza popolo? Significa che lo scheletro degli organi del governo democratico è impiantato non sopra un popolo organizzato (il πολιτευμα aristotelico; oggi diremmo: un corpo politico composto di parti capaci di azione collettiva), ma su una “folla” (depressa e impolitica, rinchiusa nei suoi particolarismi e facile preda di illusionisti). Siamo esattamente nella situazione che gli antichi definivano “demagogia” o “oclocrazia” (governo della piazza, oggi mediatica).

L’unica (sfortunata) risposta elaborata contro questa deriva delle nostre società – a parte la descrizione calligrafica della deriva stessa su cui si fonda la “teoria dei diritti”, che si limita a dar conto di questa solitudine impolitica dell’individuo – è quella che Alfredo Reichlin, molti anni fa definì come la proposta del “partito della Nazione”. Già nel 2008 Reichlin scrisse:

«Per dirla con Aldo Schiavone è avvenuto un “riposizionamento del baricentro mentale della nazione rispetto alla tradizione sociale e politica che aveva costruito la Repubblica”. Si è aperto così un enorme spazio vuoto per riempire il quale certamente occorre una strategia politica ma, insieme a questa, una nuova “autoidentificazione” culturale, un nuovo collante per gli italiani. Chi lo farà?»⁵.

Questa impostazione è stata fraintesa, deturpata e svilita, incredibilmente, come se si trattasse della proposta di un’accozzaglia fondata su accordi indigeribili, identificando il “partito della nazione” con il

5 A. REICHLIN, *Non si può tornare indietro*, in *L’Unità*, 6 maggio 2008.

partito pigliatutto del trasformismo e degli accordi tra consorterie. E così la “questione nazionale” è stata lasciata cadere.

Limitiamoci a ricordare che sono storicamente consolidati due modi molto diversi di intendere la nazione: la sua concezione artificialista, volontarista, elettivista, universalista, assimilazionista (in cui l'identità nazionale è concepita come identità politica, e la cittadinanza è definita dallo *ius soli*), di derivazione francese-rivoluzionaria; e la sua concezione naturalista, tradizionalista, nativista, particolarista e differenzialista (in cui l'identità nazionale è concepita come identità etno-culturale, e la cittadinanza è definita dallo *ius sanguinis*), di derivazione tedesca⁶. Abbiamo fatto tutto il possibile per tenere distinte le due nozioni? E per spiegare bene che “partito della nazione” significava “partito per la nazione” (nel significato costituente-togliattiano) e non partito che vuole rappresentare da solo tutta la nazione? Partito, dunque, non “pigliatutto”, ma, al contrario, capace di ricostruire il terreno sociale e morale, i presupposti su cui tornare a poggiare il conflitto politico, fermando le derive populistico-autoritarie?

Indubbiamente no; come dimostra il fatto che l'espressione è stata cavalcata nel suo significato totalitario, in un significato ancora peggiore di quello con cui era intesa nei primi decenni del Regno, quando il partito della nazione era il partito del trasformismo (anche inteso nel suo senso meno ignobile): il trasformismo come grande centro “responsabile”, attraente e centripeto proprio perché mobile e plasmabile.

5. Che cosa occorre per “fare la società”?

Una precisazione. Torniamo ai due significati che può assumere l'espressione “fare la società attraverso la rappresentanza”; e cioè:

a) Fare società nel senso di rendere possibile – con la politica – una società che non si autodistrugga, perché il dato reale è quello di un agglomerato centrifugo, in cui manca un limite alla forza (identitaria e “bellica”) prodotta dai diversi legami costitutivi dei singoli gruppi in lotta. È, come abbiamo già detto, la situazione in cui si trovava la società italiana dopo l'8 settembre del 1943; o quella – ancora più

⁶ M. DOGLIANI, *Costituente e identità nazionale. Con un indice dei riferimenti alla “nazione” nei lavori dell'Assemblea Costituente a cura di Piero Meaglia*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2001, pp. 57 ss.

drammatica – in cui si trova oggi la gran parte dei paesi arabi. La rappresentanza politica – in questo contesto – agisce “offrendo il limite” (e fu il capolavoro di Togliatti).

b) Fare società nel senso di rendere possibile – con la politica – una società capace di reggersi su sé stessa; una società dotata di uno scheletro, costituito appunto dai legami di interesse e dai legami emotivi che reggono le formazioni sociali e la loro composizione in “partisoggetti” politici: una società, dunque, non sfatta, non anomica, non atomizzata, non perversa. Anche una società atomizzata è autodistruttiva: non perché percorsa da guerre tra gruppi, ma perché abitata da individui isolati e contemporaneamente perversi, privi di legame, privi di doveri, che non accettano limiti, solidarietà, e che dunque con la loro voracità egoistica provocano dissoluzione. Alla rappresentanza – in questo contesto – non si chiede di “offrire il limite” alla forza dei legami di gruppo. Si richiede invece di offrire il limite alla forza della perversione individualistica, attraverso un’“offerta di legame sociale” che crea la forza delle identità collettive, dei corpi intermedi, delle formazioni sociali: la forza che è alla base delle rappresentazioni di partito e della politica (complessivamente) rappresentativa.

6. Un legame sociale che non c’è: la via dei diritti e la via della rappresentazione dialettica

Ma come può la politica rappresentativa offrire legame sociale? Come può costituirlo (anziché assumerlo come un dato da rappresentare)? Come “fare società”, cioè realizzare una *societas civilis sive politica*, senza che siano già dati i legami sociali parziali che possano essere presupposti? In astratto le risposte possono essere due.

La prima è tornare indietro di due secoli e mezzo, alle origini del contrattualismo rivoluzionario, e pensare di affrontare – come allora – in termini totalmente individualistici i problemi che si pongono. La parola “rivoluzione” viene continuamente utilizzata in riferimento alla situazione attuale. C’è la rivoluzione dei costumi, dei saperi, dei lavori, delle comunicazioni, dell’abitare, del vestire... . Si tratterebbe allora di pensare (con un po’ di ironia) che a) la situazione attuale è rivoluzionaria; e che b) il contratto sociale che darà (sta dando) forma alla società che esce da questa rivoluzione non sia più l’esito di un confronto tra “parti” sociali, come ci ha insegnato il Novecento, ma – di nuovo – tra meri individui.

A ben vedere è questa la strada effettivamente perseguita dalla cd. “politica dei diritti”. Ad una società anomica e politicamente rattrappita si offre l’orizzonte della rivendicazione dei diritti individuali, attraverso una sorta di neoistituzionalismo per via giudiziaria: i diritti sono pre-scritti nella cultura, nella coscienza diffusa... e poi riconosciuti dai giudici sulla base di un testo costituzionale sempre più labile. Una via totalmente impolitica; una società come mera somma di monadi tutelate.

Se si ritiene di non dover percorrere (o meglio: di non dover più sostenere solo) questa strada, che fare? La risposta ovvia che affiora alle labbra è: innanzitutto offrire rappresentazione agli interessi parziali; agli interessi, cioè, di quelle cerchie di soggetti che hanno debole consapevolezza della possibile rilevanza politica del loro insieme. Questa rappresentazione dovrebbe generare altre rappresentazioni di altri interessi conflittuali, e su questa base dialettica si potrebbe ricostruire – se si è capaci di proporre un “discorso rappresentativo” – una rappresentanza politica complessiva in senso proprio. Il lavoro più urgente da fare, in questo senso, per una forza politica degna di questo nome, dovrebbe essere quello di “rappresentare” i soggetti dispersi che, più o meno consapevolmente, “chiedono rappresentanza” e non la trovano. Ma in questo modo il cane si morde la coda. Torniamo daccapo: che cosa vuol dire “rappresentare” chi non è “rappresentato”?

7. Rappresentare vuol dire proporre

Vuol dire – se si abbandona la concezione semplicistica della rappresentanza come movimento solo “di presentazione ascendente di bisogni” – rendere presente, visibile, concretamente tangibile, credibile (come un attore “rappresenta” in carne e ossa un personaggio sul palcoscenico), a colui che si vuole rappresentare, una proposta sul “senso” della sua vita e sulla via per risolvere i suoi problemi. L’oggetto della rappresentanza – ciò che viene reso presente e tangibile – non è un’azione organizzativa: è una proposta politica. Rappresentare non vuol dire affatto farsi carico di bisogni dispersi, in quanto tali. Questo è clientelismo. La rappresentanza va dall’alto verso il basso e – se è buona – qui si radica. In questo senso la crisi della rappresentanza è sempre crisi del rappresentante: è la afasia del rappresentante. Non ci

sono scorciatoie. Rappresentare vuol dire proporre. Vuol dire parlare, mostrare; vuol dire additare, far vedere una via.

Oggi siamo tutti prigionieri di questa incapacità di proporre, di parlare. Siamo prigionieri della nostra afasia, perché ci sentiamo prigionieri di tre gabbie d'acciaio: a) la vittoria schiacciante del pensiero neoliberalista che ha imposto la libertà di movimento dei capitali: i quali dunque, fluttuando sull'intero pianeta, puniscono a loro piacimento le politiche statali, e dunque le vincolano mandando in soffitta l'idea di sovranità, e con essa l'idea stessa della possibilità di proposte politiche alternative in conflitto; b) la crisi del sogno europeista, e l'essere diventata la UE una istituzione plasmata solo dal pensiero predetto: un angolo di mondo in cui alla globalizzazione "spontanea" si aggiunge la sua istituzionalizzazione amministrativo-giudiziaria; c) la risalente arretratezza della nostra società e del nostro Stato, che ci fa deboli vasi di coccio. Se ci lasciamo abbagliare dalle prime due gabbie – quella planetaria e quella europea – non c'è effettivamente niente da fare. L'unica agenda di governo possibile – per uno Stato debitore, come il nostro – è quella fissata dall'*establishment* economico transnazionale e dall'interesse nazionale, con quella coincidente, degli Stati creditori.

Ma la sfida storica per la ricostruzione di un sistema politico fatto di alternative reali come la si affronta, qui ed ora? Come si affronta efficacemente, oggi, la contraddizione tra l'ordine costituzionale della U.E. e la nostra Costituzione, orientata dal principio della democrazia fondata sul lavoro? È proprio su questo che dovremmo saper "far vedere", e cioè rappresentare, qualcosa, qualche via d'uscita.

Il cammino verso questa via d'uscita non è immediato. Intanto, una strada è obbligata: rafforzarsi (come società complessiva), diventare più temibili nelle relazioni internazionali. A tal fine è necessario concentrarsi sulle differenze relative che ci separano da altri paesi. Guardare in faccia, dritto negli occhi, tutte le cause della nostra arretratezza e del discredito internazionale che circonda il nostro paese. Solo a partire da questa "presa sul serio" della gravità della condizione non solo economica, ma morale e intellettuale, in cui si trova la nostra società si potranno avanzare critiche, anche feroci, sui meccanismi di cui l'UE si è dotata, e indicare politiche alternative possibili (senza limitarsi a rimpiangere condizioni passate che erano fondate sulla sabbia del malgoverno). La necessità di una rappresentanza del lavoro è imposta, oggettivamente, dalle condizioni materiali di tutti coloro che nell'attuale sistema economico – nazionale e internazionale – sono

semplicemente “superflui”, e ai quali tale sistema nega la fruizione di beni essenziali. Il compito è immane, ma non è possibile adattarsi ad alcun quietismo esplicativo circa il futuro del capitalismo o il futuro evolversi della coscienza dei “superflui”. Conseguentemente, anche di fronte ad un muro alto e liscio, privo di fessure e di appigli, è necessario che qualcuno “rappresenti” la ricerca di una via d’uscita, e dunque guidi l’evolversi di quella coscienza.

Per condurre questa “lotta per la rappresentanza” l’idea del partito come strumento “cognitivo”, avanzata a suo tempo da Fabrizio Barca, andrebbe ripresa e valorizzata per avviare una azione diffusa immediata per sostenere quelle pratiche di micro-buon governo il cui esito non potrà non riverberarsi sul rafforzamento complessivo del paese, e dunque sulla sua forza politica nei confronti del contesto sovra- e internazionale, e degli interessi che lo dominano.

II. LA MEDIAZIONE POLITICA NELL’ATTIVITÀ DI GOVERNO

1. Mediazione politica e (riforma della) Costituzione

A seconda dell’ampiezza che si attribuisca alla parola “governo” la trattazione può avere due direzioni.

Sul suo senso più ampio, di “edificazione di una società, traendola dalla condizione di moltitudine attraverso la instaurazione di una autorità”, ci siamo già intrattenuti. Nei nostri libri e nelle nostre lezioni penso che tutti scriviamo e insegniamo che la mediazione politica (esplicita, nei tempi contemporanei, o implicita, nell’antichità e nei tempi moderni) è il fondamento di tutte le costituzioni, ad eccezione di quelle tiranniche o imposte da una forza esogena.

Nel recente passato qualcuno ha rigettato questo concetto. Basti pensare alle parole che Gianfranco Miglio usò nel 1994⁷: «È sbagliato dire che una Costituzione deve essere voluta da tutto il popolo. Una Costituzione è un patto che i vincitori impongono ai vinti. Qual è il mio sogno? Lega e Forza Italia raggiungono la metà più uno. Metà degli italiani fanno la Costituzione anche per l’altra metà. Poi si tratta di mantenere l’ordine nelle piazze».

⁷ G. MIGLIO, in *L’indipendente*, 25 marzo 1994.

Queste posizioni – per fortuna – non hanno avuto, nel discorso pubblico, particolare seguito. Per quanto molti sostengano che, come tutte, anche la nostra è una costituzione che i vincitori hanno imposto ai vinti. Vorrei rispondere ricordando, ancora, le parole di Umberto Terracini: quelle che pronunciò il 22 dicembre 1947, al termine della votazione con cui venne approvata la Costituzione:

«... Onorevoli colleghi, ieri sera, quasi a suggello simbolico apposto alla Carta costituzionale, voi avete votato un ordine del giorno col quale raccomandate e sollecitate dal Presidente della Repubblica un atto generoso di clemenza e di perdono.

Già al suo primo sorgere, la Repubblica volle stendere le sue mani indulgenti e volgere il suo sguardo benigno e sereno verso tanti, che pure non avevano esitato a straziare la Patria italiana, ad allearsi con i suoi nemici, a colpirne i figli più eroici. Il rinnovato gesto di amistà, del quale vi siete fatti promotori, vuole oggi esprimere lo spirito che ha informato i nostri lavori, in ognuno di noi, su qualunque banco si sedesse, a qualunque ideologia ci si richiami. L'Assemblea ha pensato e redatto la Costituzione come un solenne patto di amicizia e fraternità di tutto il popolo italiano, cui essa lo affida perché se ne faccia custode severo e disciplinato realizzatore».

Difficile dire che si volessero trattare i vinti come un problema di ordine da mantenere nelle piazze dopo la “imposizione” di una costituzione da parte dei vincitori.

È indubbio, venendo ai tempi attuali, che la riforma costituzionale bocciata il 4 dicembre in qualche modo occhieggiasse a questo modo di ragionare – alla costituzione “imposta” – ed è stata questa la critica più radicale al suo progetto, e all' atteggiamento politico complessivo che portò alla sua redazione.

A proposito della sua bocciatura e del tombale silenzio che l'ha seguita si profila un paradosso, ed una ambiguità profonda, che riguardano proprio il concetto di mediazione. La proposta di una riforma elaborata in dispregio esplicito di tale concetto, e la accettazione senza fiatare non tanto dell'esito del referendum in sé, quanto della condizione istituzionale che questo rifiuto ha comportato, non sono facili da spiegare. Sembra si sia applicato il principio *Roma locuta, causa finita*; ma che cosa vuol dire?

Da un lato sembra che l'accettazione degli esiti referendari seguiti a polemiche asperre affermi la massima forza al compromesso costi-

tuate, che si sarebbe dimostrato capace di fermare la conflittualità potenzialmente distruttiva. Dall'altro è però dubbio se tale forza risalga alla "volontà del popolo" in sé, in quanto direttamente espressa, in quanto puro fatto, o alla circostanza che tale volontà sia stata fatta valere "nelle forme e nei limiti della Costituzione". Il dubbio che si prospetta è cioè se l'esito referendario vada inteso come una affermazione della permanente effettività e validità della Costituzione, o solo come una intervenuta prova di forza, dai contenuti oscuri, che non lascia traccia nell'atteggiamento diffuso di accettazione della Costituzione (nel radicamento della sua consuetudine di riconoscimento, o nell'"immaginario costituzionale"), ma che, come mero fatto bruto, al limite sposti tutto il discorso costituzionale sul terreno dei meri rapporti di forza, nel segno del populismo.

2. La Corte costituzionale: arbitro dei conflitti, a tutela del "massimo di mediazione possibile"

Per chiarire quanto, in pochi anni, sia mutato l'atteggiamento nei confronti della mediazione politica, richiamo alcuni brani – a mio parere molto significativi – di Giustino D'Orazio. Nella monografia *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi*⁸ D'Orazio affronta di petto la questione del possibile ruolo della Corte Costituzionale nel delimitare il campo della sovranità maggioritaria, parlamentare e governativa. E ciò dovrebbe fare partecipando, essa stessa, alla dialettica maggioranza-opposizione per – e qui sta il punto – prestare tutela alla «necessaria partecipazione delle minoranze alla determinazione sostanziale del contenuto sostanziale della legge»⁹. Il punto cardinale, per D'Orazio, è che la legge deve rappresentare il punto più alto della mediazione possibile, il massimo della mediazione. E che il

⁸ G. D'ORAZIO, *Opposizione parlamentare e ricorso al giudice delle leggi (prolegomeni ad una soluzione italiana)*, Giuffrè, Milano 1996.

⁹ Il titolo del capitolo I dell'opera in esame è: «L'idea emerge già nei primi anni della vita parlamentare repubblicana - La legge da espressione della mitica "volontà generale" ad atto di precaria composizione di interessi - Asserita insufficienza della partecipazione giuridico-formale della minoranza al procedimento legislativo e diffusa affermazione della necessaria partecipazione di quella anche alla determinazione sostanziale del contenuto della legge: orientamenti e punto d'incontro della dottrina giacobino-convenzionalistica e di quella liberale. Una ulteriore e moderna garanzia costituzionale della minoranza parlamentare: il ricorso diretto al giudice delle leggi (Corte costituzionale)».

raggiungimento di tale massimo non è una graziosa concessione della maggioranza, la quale avrebbe tutto il diritto di non concederlo, perché “ascolta tutti, e poi decide”, dal momento che “nessuno ha il diritto di porre veti”, come abbiamo sentito ripetere a iosa nei mesi scorsi. Il raggiungimento del massimo della mediazione è, per D’Orazio, costituzionalmente dovuto, perché è un bene in sè, *semper quaerendum*, e ciò tanto più se si tratti di temi nei quali la Costituzione sia in qualche modo invocabile. La Corte deve cioè, secondo D’Orazio, poter partecipare – attraverso la *saisine parlementaire* – alla dialettica tra la maggioranza e le minoranza e tra la maggioranza e la sua minoranza interna, (da questo la sua preferenza per attribuire la titolarità del potere di ricorso alla Corte stessa non ai gruppi parlamentari, ma a raggruppamenti di parlamentari liberamente formati ed aperti).

Al centro della posizione di D’Orazio non sta, a mio avviso, tanto la questione degli interessi meta-maggioritari, quanto una concezione complessiva della politica e della legge; una concezione secondo la quale – richiamando antiche idealità del parlamentarismo – la legge non può essere soltanto il prodotto di una forza, espressa da un numero, ma deve essere il frutto della ragione, cioè di un incontro e confronto di idee e interessi che, con una più ampia capacità di persuasione, le conferiscano una intrinseca e verificabile razionalità. Quando si verifichi, appunto, il «vero compromesso» (e qui usa parole di Luigi Einaudi):

«allora soltanto la legge non è, in verità, l’espressione della volontà di una parte intesa a sopraffare l’avversario, ma della volontà generale. La legge è osservata da tutti, è legge attiva e fruttuosa perché è frutto del compromesso tra gli opposti e della adesione dei meno alla norma deliberata da coloro che si sono fatti l’eco della volontà dei più. La legge è sempre formalmente coattiva, ma è viva ed operosa solo se ad essa aderisce subito, senza rimpianto, la minoranza vinta. Soltanto allora il popolo dice: questa è legge. E ad essa ubbidisce»¹⁰.

In questo senso di può dire che la mediazione politica non è solo un bene da perseguire nell’attività di governo, in senso lato, ma che il dovere di ricercare il massimo di mediazione possibile è la “norma di

10 Le parole di Einaudi (da L. EINAUDI, *Maior et sanior pars*, (1945), in ID., *Il buongoverno*, Laterza, Bari, 1973, p. 117) sono citate a pag. 15, nel corso di una serrata critica all’autosufficienza del principio maggioritario.

chiusura” dell’ordinamento costituzionale. Venuta meno la sovranità della legge come atto di chiusura dell’intero ordinamento, in quanto atto di garanzia (del pluralismo politico) che si realizza nel momento stesso in cui si produce (nel Parlamento, come voleva il parlamentarismo classico), è necessario – dopo che si sono moltiplicate le garanzie circa le possibilità di conflitto – trovare un elemento di chiusura del sistema, reso complesso dall’insieme stesso delle garanzie. In questo senso la Corte costituzionale non è solo (in quanto giudice) la più importante delle garanzie, ma, in quanto arbitro, deve essere l’elemento di chiusura dei conflitti che il sistema delle garanzie medesimo apre.

3. Una proposta per il rafforzamento della mediazione politica...

Sono ben consapevole che queste parole suonano oggi lontane, inutili se non addirittura incomprensibili.

Dire che l’apertura verso la mediazione politica deve caratterizzare l’attività parlamentare dei partiti, innanzi tutto in riferimento alla legislazione, perché la forza dei numeri non trasforma nessuna opzione politica in una “verità” da imporre; dire che la disposizione alla mediazione politica deve caratterizzare il processo di formazione dei governi, perché i governi devono essere la proiezione della maggioranza di quello specchio del paese che – al di là dei sistemi elettorali – deve essere il Parlamento; dire che la mediazione politica deve essere tenuta dentro il Consiglio dei ministri, senza lasciare che la incontrollata informalità della redazione dei provvedimenti che escono da quel Consiglio – molto spesso come cartelline semi-vuote, con poche *slides* o pochi appunti, e/o zeppi di rinvii a futuri (la cui stesura avverrà nell’oscuro degli uffici, senza dover più passare per il Consiglio) – diventi l’occasione per l’intrufolarsi di anonime “manine” che nulla hanno a che fare con la mediazione politica ... dire tutto ciò appare come un ragionare da costituzionalisti che camminano con la testa voltata all’indietro.

La mediazione politica è il contrario del privatismo. Privatismo è cercare, ad ogni costo e con qualunque mezzo, il tornaconto della propria consorteria, più o meno occulta. Mediazione politica è cercare il tornaconto dei propri rappresentati attraverso la dialettica parlamentare, sulla quale deve incombere, a garanzia della serietà della dialettica

medesima, la identità politico-programmatica dei soggetti che entrano in rapporto.

Ma che fare, se tutto ciò sembra un sogno, e se la realtà che ci circonda è un incubo?

Si può continuare a sperare nel miglioramento morale e intellettuale della classe politica, e del popolo che la elegge, affinché le nobili parole di un uomo politico (come quelle di Terracini citate all'inizio sul popolo «probo, eroico, incorrotto») possano diventare effettivamente “rappresentative” di una realtà *in fieri*.

Ma questa speranza si fonda più su una testardaggine che su dati che la sostengano lasciando intravedere segni di una sua futura possibile effettività.

Non resta che ripiegare su un'altra testardaggine: quella del giurista che si ostina, per abito mentale e per dovere di *status*, a credere che la cattiva realtà possa essere modificata dall'intervento della normazione eteronoma. Un esempio di tale nobile pervicacia è dato dalle proposte avanzate da Luigi Ferrajoli in materia di disciplina dei partiti politici e di incompatibilità tra cariche di partito e cariche elettive¹¹.

Assumendo lo stesso atteggiamento fiducioso nel diritto, si potrebbe avanzare una proposta così congegnata, per rafforzare il ruolo della mediazione politica:

a) Introdurre una legge elettorale di chiara natura proporzionale;

b) Mantenere i partiti nella stessa condizione in cui li colloca oggi la Costituzione, ma condizionando l'esercizio dei loro poteri alla dimostrazione di saperli usare con la saggezza che necessariamente richiede il loro “dovuto concorso” alla determinazione della politica nazionale (concorso “dovuto” nel senso che non si può affermare quel che oggi si dice correntemente, come una ovvietà: che se dal corpo elettorale non esce una maggioranza certa, forte e garantita non si può né legiferare, né governare);

c) A tal fine:

c.1) Abrogare parzialmente il 2° comma dell'art. 94, sopprimendo le parole “accorda o”, cosicché esso stabilisca «Ciascuna Camera revoca la fiducia mediante mozione motivata e votata per appello nominale»;

c.2) Abrogare totalmente il 3° comma, che oggi stabilisce:

¹¹ L. FERRAJOLI, *Per la separazione dei partiti dallo Stato*, in *Democrazia e diritto*, n. 1/2015, pp. 7 ss.

«Entro dieci giorni dalla sua formazione il Governo si presenta alle Camere per ottenerne la fiducia»;

c.3) Introdurre la sfiducia costruttiva.

In tal modo si raddoppierebbe la forza della norma razionalizzatrice (implicita) che fonda la *ratio* della sfiducia costruttiva, e cioè la norma che vieta al Parlamento di lasciare il Paese senza governo: non lo può lasciare provocando una crisi al buio di un governo in carica, ma – eliminando il voto di conferimento esplicito della fiducia – non lo può nemmeno lasciare impedendo *ab initio* che un governo si formi.

La fiducia iniziale sarebbe presunta nello stesso modo in cui, in un ambiente connotato dalla sfiducia costruttiva, è presunta la continuità della fiducia inizialmente votata: così come la fiducia permane perché nessuno è in grado di revocarla costruttivamente, così nasce perché nessuno è in grado di negarla costruttivamente.

I poteri del presidente della Repubblica non aumenterebbero, anzi. Resterebbe suo dovere quello di procedere alla nomina di un governo che abbia concrete possibilità di ottenere la fiducia proceduralmente presunta (che potrebbe benissimo coincidere normalmente con la fiducia misurata da un voto), per non rischiare una immediata mozione di sfiducia cui segua l'attribuzione della fiducia stessa (seppur implicitamente) ad un altro governo nominato dal Presidente sull'onda della forza di quel voto, e del suo significato “designante” implicito (il che sarebbe, per il presidente della Repubblica, uno smacco difficilmente recuperabile: e qui sta un punto debole della proposta). E si eviterebbe l'ipotesi che il Presidente della Repubblica – in casi di incertezza politica – pretenda di avere la (impossibile) prova che l'incaricato disponga con certezza della maggioranza (in realtà che pretenda di avere la prova di una maggioranza assoluta, come è avvenuto nel marzo del 2013).

4. ...contro l'antiparlamentarismo e le pulsioni autoritarie

Il punto, di fronte all'odierna inquietante marea di antiparlamentarismo e di pulsioni autoritarie, è la difesa della mediazione politica. Il

meccanismo ora illustrato potrebbe «regolare gli sregolati»¹² inducendoli a non praticare atteggiamenti scomposti, ma ad assumere atteggiamenti più meditati, cioè a ricercare quella mediazione che fino a ieri veniva dileggiata in ossequio al responso univoco delle urne maggioritarie. Questo varrebbe soprattutto in occasione del primo governo post elettorale, perché, per quanto riguarda le crisi successive, l'esperienza ha dimostrato che la ricerca avventuristica del voto anticipato non solo non spaventa, ma alcune volte è ricercata. Proprio a questo proposito, l'esperienza italiana, ma anche quella recentissima inglese, dimostrano che la razionalizzazione potrebbe spingersi fino a cancellare l'istituto dello scioglimento anticipato (riducendo la durata delle legislature a tre-quattro anni), sempre per valorizzare la mediazione e scoraggiare “colpi di testa” maggioritari attraverso elezioni anticipate.

In sintesi: essendo la mediazione politica l'essenza del “buongoverno” e in particolare l'essenza del governo parlamentare, più deboli sono i meccanismi governativi di asservimento del Parlamento (di questo non abbiamo qui discusso, se non accennando all'ipotesi di un robusto giro di vite che vieti l'adozione di decreti legge che prevedano l'emanazione di decreti ministeriali), ma, contemporaneamente, più forti sono i vincoli entro i quali il Parlamento deve agire sovranamente, tanto maggiore sarà l'incentivo a praticare, nei rapporti tra le forze politiche, la mediazione, e cioè l'uso pubblico della ragion pratica.

12 F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/1988, pp. 487 ss.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)