



## **DEMOCRAZIA A SORTE: PROBLEMI E OPPORTUNITÀ \***

di Gino Scaccia \*\*

**R**ingrazio il deputato Vacca per avermi offerto l'opportunità di confrontarmi con il tema oggetto del libro che presentiamo, al quale confesso di essermi accostato con una diffidenza dettata dalle strutture mentali – o se volete dai pregiudizi – che si sono venuti stratificando nel corso della mia formazione costituzionalistica e che invece si è rivelato una lettura sorprendentemente feconda.

Il primo quesito che mi ha suscitato la proposta eretica, se non addirittura rivoluzionaria che nel libro si espone, attiene alla sua motivazione politica. Da dove nasce l'esigenza di immaginare un sistema di formazione della rappresentanza politica parzialmente dettato dal caso, dunque da elementi imprevedibili e perciò contrari all'esigenza di calcolabilità e razionalità che pervade il diritto e ne forma l'ossatura? Perché tornano di attualità modelli di designazione dei rappresentanti del popolo che hanno caratterizzato epoche storiche lontanissime (dalla Grecia classica alla Serenissima Repubblica di Venezia) e che, dopo la rivoluzione francese e lo sviluppo dell'idea di rappresentanza politica democratica fondata sul voto libero ed eguale, sembravano definitivamente consegnate all'archeologia istituzionale? La risposta la fornisce una cruda e disincantata diagnosi sullo stato della democrazia parlamentare in Italia e più in generale negli ordinamenti dell'Occidente europeo. La crisi della rappresentanza politica, l'incapacità di questa di dare voce alle molteplici e varieguate istanze presenti in una società accentuatamente pluralista è documentata dalla letteratura politologica e costituzionalistica – con incessante attenzione – almeno da un trentennio, e pare irreversibile, per il venire meno delle condizioni storiche e sociali su cui riposava l'egemonia dei partiti sulla società e la conseguente coincidenza della partecipazione politica democratica con l'attività di partito o delle istituzioni e associazioni ad esso collaterali. I partiti hanno perso la loro funzione pedagogica e di integrazione delle masse popolari nella vita politica statale e appaiono per lo più ridotti a comitati elettorali, verticalizzati attorno al *leader* del momento e generalmente capaci di coinvolgere attivamente solo “politici di professione”, che nel partito vedono non

---

\* Intervento al Convegno *Democrazia a sorte quali scenari possibili?*, svoltosi in Roma presso la Sala della Regina della Camera dei Deputati (21 luglio 2016).

\*\* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico – Facoltà di Giurisprudenza, Università degli studi di Teramo.

tanto il luogo della partecipazione democratica, quanto – prosaicamente – il loro unico datore di lavoro. Nello specifico della vicenda italiana, a questa generale, riconosciuta situazione di crisi della democrazia parlamentare e della rappresentanza politica si sta reagendo non già con l'apertura di nuovi e inediti canali di partecipazione democratica, ma piuttosto con l'arroccamento ulteriore del sistema partitocratico su classi dirigenti ristrette ed autoreferenziali e con la riduzione della stessa dialettica istituzionale interna ai rapporti fra Governo e Camere. Senza potermi dilungare sul punto, basti osservare che la nuova legge elettorale (il cd. *Italicum*), a meno di modifiche dell'ultima ora, porterà alla formazione di un Parlamento composto per circa due terzi da “nominati”, nonostante la Corte costituzionale, con la celebre sentenza n. 1 del 2014, abbia annullato la legge elettorale precedente (il c.d. *Porcellum*) proprio rilevando, tra l'altro, che non era stata preservata la libertà di scelta degli elettori. *Historia non docet*, verrebbe da dire: la storia non sta insegnando nulla ed è scontato che, dinanzi a questa sordità dei soggetti politici dominanti rispetto alle istanze di rinnovamento che si levano dalla società, la sfiducia dei cittadini nelle istituzioni democratiche e la loro estraneazione dalla vita politica tendano ad aumentare. Quando però la società si sente sotto o male rappresentata dalla classe politica istituzionalizzata, quando la sfiducia nella delega parlamentare diviene generalizzata, è naturale che fioriscano proposte di revisione o correzione delle forme della rappresentanza politica.

Le più tradizionali sono quelle che prospettano, in molto alternativo o congiunto, l'istituzione di una sede di rappresentanza di interessi corporativo-territoriali, secondo il modello delle Camere delle professioni e “delle autonomie”; oppure il potenziamento degli istituti di democrazia diretta (referendum nelle più diverse forme, iniziativa popolare, decisione popolare - *Volksentscheid*). Non mancano peraltro soluzioni estreme, e pericolose, che propugnano un più profondo ripensamento dei meccanismi di selezione del personale politico. Penso ad esempio al recentissimo saggio di Jason Brennan “*Epistocracy*”, che potremmo tradurre con “democrazia dei dotti”. In esso lo studioso statunitense sostiene, sul piano scientifico, che sarebbe saggio modificare la legislazione elettorale in modo da sottrarre al popolo le scelte di maggiore rilievo politico e più elevata complessità tecnica per lasciarle solo a chi esibisca una solida preparazione culturale. In altri termini, Brennan propone di selezionare la rappresentanza sulla base della conoscenza (*epistème*, in greco) e di far venire meno il principio di eguaglianza del voto su cui fanno perno le liberaldemocrazie moderne.

Ecco, il libro che oggi presentiamo si inserisce in questo quadro generale di disagio nei confronti della democrazia rappresentativa e di ripensamento dei propri istituti. E lo fa in modo assolutamente originale, prefigurando un cambio radicale di paradigma: muove cioè dall'idea che non tutti i parlamentari vadano eletti, ma che si debba accogliere il principio della loro almeno parziale designazione casuale. Non so se sia stato un punto di riferimento consapevole dei ricercatori a cui si deve l'opera che ci occupa, ma mi pare si possa dire che essi stanno cercando di dare una forma matematica al velo d'ignoranza di cui John Rawls parla nella sua famosa *Theory of Justice*. Si immagina infatti che persone selezionate a sorte, non legate ad un partito e non bisognose di consenso, visto che resteranno in carica per un periodo limitato e non potranno rinnovare il loro mandato, agiscano in assenza di un interesse egoistico (e in questo senso con una sorta di velo di ignoranza) e quindi siano portati naturalmente a

perseguire l'interesse generale. Questi parlamentari autenticamente indipendenti dovrebbero collocarsi fra maggioranza e opposizione, entrambe chiuse nella loro rispettiva disciplina, che riduce e talora azzerava la disponibilità al negoziato, così da favorire scelte disinteressate, aperte al confronto e per questo presuntivamente più aderenti al bene comune.

Se questo è il quadro, mi pare che il raffinato tentativo matematico di inserire dosi di ragionevolezza e di buon senso in una dialettica politica talora ciecamente contrappositiva presenti alcuni problemi di realizzazione, che vorrei molto brevemente evidenziare.

Va chiarito anzitutto – ed è stato del resto ammesso dal professore Spagano – che il modello qui presentato non si adatta ad una forma di governo parlamentare qual è la nostra, perché inserendo una quota – decisiva per gli equilibri interni al Parlamento – di indipendenti estratti a sorte che si sottraggono alla disciplina di gruppo e dunque di partito, espone il Governo alla più forte instabilità, dovendo l'Esecutivo, nelle democrazie parlamentari, godere della fiducia delle Camere. A questo inconveniente si potrebbe, invero, ovviare escludendo il voto dei deputati sorteggiati dalle votazioni di fiducia, ma in questo modo la finalità precipua della designazione casuale (favorire decisioni protese al bene comune in quanto non pregiudicate da interessi di parte o personali) sarebbe frustrata proprio rispetto alle scelte politiche più qualificanti. Insomma, la “democrazia a sorte” ha il suo *habitat* ideale nel sistema presidenziale, e tanto basta a far comprendere come il libro che commentiamo non abbia i tratti di una proposta politica di immediata realizzazione, ma rappresenti piuttosto un futuribile esperimento di ingegneria costituzionale, richiedendo un complessivo ridisegno della forma di governo.

Fatta questa premessa, il problema preliminare che pongo è quello della definizione dell'efficienza sociale di un Parlamento. Nei diagrammi e nelle *slides* che ci sono state mostrate – se ho bene inteso – le decisioni politiche formate con il concorso dei “deputati a sorte” si collocano su un livello più alto in termini di vantaggio sociale realizzato rispetto a quelle dei Parlamenti attuali, formati solo da eletti. Mi chiedo però, a monte, se la nozione di vantaggio sociale o di efficienza sociale sia riducibile a una formula matematica o se non sia suscettibile invece di una valutazione politica. Mi spiego con un esempio banalissimo: una legge che per sostenere i livelli di occupazione sussidia un'impresa decotta (ad esempio una banca) o ricapitalizza un'azienda municipalizzata inefficiente genera un beneficio sociale superiore rispetto a una legge che non ne impedisce, ma al contrario ne accelera il fallimento, così riattivando un circuito concorrenziale che permette il miglioramento dell'efficienza nel servizio erogato e il riassorbimento di quei lavoratori senza far ricorso al denaro pubblico? Quale delle due leggi si colloca più in alto nella scala dell'efficienza sociale? La risposta non mi pare definibile in termini matematici – dunque oggettivi – perché dipende da opzioni ideologico-culturali. Chi vede con favore politiche liberiste tenderà ad accettare il fallimento anche di una grande azienda pubblica (se non addirittura di un ente territoriale, come è accaduto più volte negli Stati Uniti), scommettendo sulle virtù di autoregolazione e compensazione sociale del mercato; chi, al contrario, ritiene che il pieno dispiegamento delle dinamiche concorrenziali non basti a riassorbire gli squilibri conseguenti a *shock* economici particolarmente virulenti, o che comunque i tempi del “rientro alla normalità” rispetto all'acme della crisi siano socialmente insostenibili, riterrà conforme al bene comune un intervento pubblico solidaristico posto a

carico della collettività, e quindi della fiscalità generale, pur se esso è, dal punto di vista meramente economico, del tutto inefficiente. Ecco dunque il primo problema che ravviso: se la scelta socialmente più efficiente non è definibile in termini oggettivi, ma è piuttosto condizionata da opzioni ideali, su quali parametri si basa l'assunto che decisioni assunte con l'apporto decisivo dei parlamentari sorteggiati siano, sempre e comunque, più vantaggiose per la collettività?

L'efficienza di cui si discorre non potrebbe essere neppure commisurata al numero delle leggi approvate. Democrazia e produttività decisionale, infatti, non sono necessariamente allineate. Provo a spiegarmi meglio: il legame sussistente, nei regimi democratici, fra potere e responsabilità scongiura paralisi amministrative e inefficienze sistemiche gravi. Lo ha messo bene in risalto Amartya Sen quando ha escluso che un sistema democratico possa soffrire di una carestia. Prima di giungere a questo punto estremo, infatti, sarebbero attivati tutti gli strumenti di sanzione politica di cui le democrazie dispongono. Fuori da questi casi limite, accade tuttavia il contrario: modelli autocratici di governo sono più rapidi nelle decisioni, perché non devono sostenere l'onere della mediazione, il peso della responsabilità, la sfida del confronto dialettico. Possono fare a meno, insomma, della libertà. Per questo la democrazia e il pluralismo politico-ideale, che sono un valore in sé e per sé, un bene assoluto, indipendentemente dai loro "risultati" in termini di produttività, tollerano, e in qualche misura implicano, una certa ragionevole "inefficienza", esito naturale della fatica della discussione pubblica e della negoziazione politica. Non mi pare utile, perciò, ragionare su un parametro matematico quale il numero delle leggi approvate.

Le difficoltà fin qui evidenziate nell'applicazione del sistema del sorteggio alla rappresentanza parlamentare non fanno ombra agli elementi di innovazione del modello che abbiamo visto esporre, e semmai stimolano a cercare ambiti nei quali quel sistema può essere più efficacemente trapiantato.

Il primo a venire alla mente è quello della composizione di organi di controllo o giudicanti. In questo settore, senza rivoluzioni di sistema o palingenesi costituenti, il sorteggio – eventualmente in combinazione con il voto – potrebbe garantire una maggiore indipendenza e imparzialità di azione. Penso, ad esempio, ai membri togati del Consiglio superiore della magistratura, che oggi sono votati dai componenti dell'ordine giudiziario. Sarò di certo *naïve* o rozzamente schematico, ma mi pare una grave anomalia che i giudici, imparziali per statuto costituzionale oltre che per vocazione professionale, debbano suddividersi in correnti che fanno riferimento a "orientamenti ideali e culturali" – come ipocritamente si dice per giustificarli con un termine eufonico – ma che, con maggiore aderenza alla realtà, corrispondono a divisioni ideologiche largamente coincidenti con gli schieramenti partitici; e che, sulla base di questa partizione interna in "correnti-partiti" debbano spartirsi gli incarichi direttivi e amministrare le carriere dei magistrati. Perché non introdurre il meccanismo del sorteggio, in combinazione con sistemi di selezione che garantiscano la qualità del prescelto, ossia un adeguato livello di formazione e di esperienza professionale?

Analogo discorso vale in relazione ad organi che esercitano funzioni di controllo politico e ispettivo sul Governo, dove il contributo esterno e disinteressato di parlamentari sorteggiati potrebbe vincere la logica di schieramento politico che ha talvolta nuociuto all'incisività della

funzione di controllo o ne ha compromesso i risultati. Si pensi ad esempio alle Commissioni di vigilanza (in primis quella sulla RAI), al Copasir, alle Commissioni di inchiesta, ma anche ai componenti delle Autorità amministrative indipendenti, e più in generale agli organi che si caratterizzano per l'erogazione di "prestazioni di neutralità". Una neutralità che è attributo della funzione e non qualità soggettiva, personale, ma che non può sussistere se non è accompagnata da strumenti di scelta dei titolari degli organi e da sistemi di incompatibilità preventiva e successiva che li incentivino ad agire in modo indipendente e disinteressato.

Il vero tratto di novità del libro che presentiamo è nell'aver avviato una discussione sull'impiego della sorte anche per organi con funzioni decisionali politiche. In questo ambito l'innesto nelle Camere di una quota di parlamentari sorteggiati appare possibile e proficuo per la deliberazione di leggi rispetto alle quali il parlamentare è, per così dire, in strutturale conflitto di interessi. Si pensi alle leggi sul finanziamento della politica, ma anche alla legge elettorale, che ogni forza politica contingentemente dominante cerca di costruire a propria immagine e somiglianza per perpetuare il proprio potere e per espellere dal sistema le forze rivali. Ne abbiamo avuto continue riprove storiche, da ultimo con l'*Italicum*. In una prima versione del testo, la soglia per far scattare il premio di maggioranza era fissata al 37%, che – non casualmente – era vicino alla forza stimata per il partito di maggioranza dalle più ottimistiche proiezioni demoscopiche. In seguito si è ritenuto ragionevole portare la soglia al 40%, mentre le elezioni europee del 2015 gratificavano il primo partito di un suffragio superiore – appunto – al 40% dei consensi. A quel punto nessuna, pur minima, modifica della legge elettorale è stata considerata possibile dal blocco parlamentare che l'aveva approvata. E tuttavia, non appena le recentissime elezioni amministrative hanno segnato la crescita di forze politiche alternative alla maggioranza, che potrebbero raggiungerla e superarla nel turno di ballottaggio, d'improvviso si è riaperta la prospettiva di un intervento correttivo sull'*Italicum*, fino a ieri esclusa recisamente. In sede politica, queste giravolte possono essere spiegate con eleganza, persino giustificate in modo apparentemente convincente; ma Blaise Pascal diceva che mandano avanti il mondo i dotti e il popolo; e il semplice popolano, il cittadino non iniziato alle alchimie della *politique politicienne* fatica a sottrarsi all'impressione che la legge elettorale sia ritagliata su misura del partito egemone e sia per questo destinata a cambiare a ogni mutamento di equilibri politici. Si dirà che tutto ciò è fisiologico, appartiene alla logica democratica, ma è legittimo chiedersi se si possa introdurre un minimo di razionalità in questa cruda effettività politica. In questo senso è particolarmente istruttivo l'esempio della Nuova Scozia riportato dal Professor Sintomer dove la definizione delle regole elettorali, almeno in sede istruttoria, è stata affidata a un collegio composto in base al sorteggio.

Più in generale, l'intero procedimento legislativo andrebbe ripensato per aprirlo alla partecipazione democratica e più precisamente all'apporto dei soggetti interessati. Già in molti Paesi d'Europa (Inghilterra e Scozia ad esempio) i progetti di legge nascono attraverso un confronto dialettico tra soggetti portatori di interessi e di expertise specialistiche, che forniscono al sistema politico quella profonda e concreta conoscenza della realtà che talora appare ignota al nostro legislatore, il quale sembra comporre le leggi in qualche chiuso ufficio ministeriale, senza reale contatto con i destinatari delle norme. Negli Stati Uniti per designare questo percorso di formazione della legge viene usato il termine *process*, che è diverso dal nostro

“procedimento”, perché evoca il dibattimento giudiziale, nel quale si confrontano parti contrapposte, portatori di legittimi interessi, lobbisti (peraltro registrati e soggetti a un rigoroso codice deontologico). Ecco: in una formula, il nostro *procedimento decisionale* dovrebbe diventare un *processo*; non solo a livello statale, ma soprattutto a livello comunale, dove ancora la deliberazione pubblica può essere costruita con l’apporto di una pluralità di cittadini disinteressati. Esperienze interessanti e promettenti non mancano e sono state già ottimamente ricordate dai relatori che mi hanno preceduto.

Anche se proposte come quelle che ci sono state illustrate appaiono talvolta lontane da un’immediata attuazione, esse hanno comunque il merito di rinnovare i nostri schemi mentali, di segnare strade nuove e nuovi linguaggi, con i quali reagire all’idea che la democrazia fondata sulla sovranità popolare sia ormai un relitto del passato e la modernità non possa che abbracciare modelli di *post democracy* nei quali logiche funzionali, di legittimazione per risultati, “in base all’effettività”, pongono in ombra e talvolta del tutto obliterano la legittimazione democratica fondata sulla sovranità popolare.

C’è un fermento sociale che va incanalato, organizzato e ricondotto nelle logiche costituzionali e della legalità democratica. In tal senso sia le proposte di rinnovazione della rappresentanza parlamentare, sia quelle più moderate di introduzione di nuovi strumenti di democrazia diretta o comunque di partecipazione popolare alle deliberazioni politiche vanno viste non come atti “antisistema”, rivolti ad abbattere il Parlamento e la democrazia parlamentare, ma come tentativi di vivificarla, immettendo in essa nuove energie.

Va ricercata, in definitiva, una combinazione originale fra politica professionale e autodeterminazione civica che riduca il preoccupante scollamento tra un ceto politico sempre più avvertito come estraneo al *demos* e un popolo che – animato da preoccupazioni prevalentemente mercantili e sprovvisto d’altro canto di mezzi che ne assicurino un efficace concorso alla determinazione delle scelte pubbliche – rischia di partecipare alla vita politica nella sola forma del sondaggio (che però può far scivolare una politica debole verso un incontrollato e distruttivo populismo) o peggio dell’acclamazione, consegnando così le masse ai più spregiudicati avventurieri e pifferai magici.