

Le funzioni dei corpi rappresentativi

Affrontando il problema del governo rappresentativo non bisogna trascurare la distinzione tra la sua idea o essenza e le sue particolari forme assunte in determinate fasi storiche o le nozioni correnti in un particolare periodo.

Il significato del governo rappresentativo, così come si ricava dalle costituzioni, è che il popolo o almeno la parte più numerosa di esso esercita il controllo del potere sovrano attraverso l'elezione periodica dei deputati. Questo potere supremo di controllo spetta a tutti nelle loro competenze. Una nazione quando vuole deve poter esercitare qualsiasi funzione di governo. Non è necessario che a conferirgli questo potere dominante intervenga una legge costituzionale. Nella costituzione inglese non è formalmente previsto questo potere dominante. Di fatto però è come se praticamente lo fosse. Il potere di riservarsi il controllo finale è unico sia in un governo misto e bilanciato che in una monarchia o in una democrazia. Questo racchiude la parte di verità contenuta nella opinione degli antichi, ripresa dalle grandi autorità del nostro tempo, secondo la quale una costituzione bilanciata è impossibile. Un equilibrio dei poteri si riscontra sempre. Però i pesi della bilancia non sono mai a livello tra loro. Se osserviamo solo ciò che appare, non sempre si riesce a cogliere la vera forza preponderante nelle istituzioni politiche. Nella costituzione inglese ciascuna delle tre componenti coordinate della sovranità è investita di poteri tali che se esercitati integralmente determinerebbero la paralisi del meccanismo di governo. Formalmente ogni potere è dotato degli stessi poteri nel contenere e limitare gli altri. Nell'ordinario corso delle vicende politiche, di fronte allo straripamento di un altro potere, ciascun centro di autorità per difendersi dovrebbe fare ricorso a tutti i poteri che sono di sua prerogativa. Quale è però la forza che può trattenere un potere dall'impiegare in modo aggressivo le

sue istanze? Le massime non scritte della costituzione, vale a dire la morale politica positiva di una nazione. Per appurare dove risieda realmente il potere sovrano di una costituzione dobbiamo rivolgerci proprio a questa morale politica positiva.

Secondo la norma costituzionale, la corona può rifiutare il suo assenso a qualsiasi atto del parlamento. La corona può anche nominare o mantenere in carica un ministro in contrasto con gli orientamenti del parlamento. Ma la moralità costituzionale del paese azzera questi poteri. Impedisce che se ne faccia ricorso. Esige sempre che il capo dell'esecutivo venga virtualmente nominato dai Comuni. Questi sono l'autentico sovrano dello Stato. Queste norme non scritte, che fissano i limiti nell'esercizio del potere legale, possono esplicare i loro effetti e continuare a vivere solo se riflettono adeguatamente la reale distribuzione delle forze politiche. C'è dentro ogni costituzione un potere più forte che riporterebbe la vittoria sugli altri. Se cessasse di valere il compromesso assicurato abitualmente dalla costituzione, i poteri potrebbero in una prova di forza ingaggiare una lotta reciproca. I dettami della costituzione sono principi davvero operativi nella realtà solo quando consentono la prevalenza al potere costituzionale che di fatto è più solido come potenza attiva. In Inghilterra questo potere è quello del popolo. Perciò le norme scritte, le disposizioni legali e le consuetudini non scritte che regolano i comportamenti dei diversi poteri politici, conferiscono al potere popolare la sostanziale supremazia costituzionale in ogni ambito del governo. Se non prende atto della forza reale che l'elemento popolare possiede nel paese, la costituzione inglese perderebbe la stabilità che la caratterizza. Le norme o consuetudini dovrebbero allora subito essere mutate. Quello inglese è un governo rappresentativo nel vero significato del termine. I poteri pubblici che esso affida nelle mani di chi non è direttamente responsabile verso il popolo, devono essere considerati come vere precauzioni cui il potere centrale ricorre per difendersi dai propri stessi errori. Tali accorgimenti sono sempre riscontrabili in tutte le democrazie ben congegnate. La costituzione ateniese ne era provvista. Previsioni analoghe non mancano nella costituzione americana.

Per un governo rappresentativo risulta essenziale che l'effettiva supremazia nello Stato risieda nei rappresentanti del popolo. Ri-

mane aperta però la questione circa le reali funzioni appannaggio diretto del corpo rappresentativo e quindi la sua precisa parte nella macchina di governo. Sotto questo profilo, risultano compatibili con l'essenza del regime rappresentativo le più diverse manifestazioni istituzionali. Comunque l'essenziale è che le funzioni di controllo in ultima istanza vengano per intero affidate al corpo rappresentativo.

Sussiste una radicale differenza tra il controllo degli atti del governo e l'esercizio reale della funzione di governo. La stessa persona o il medesimo corpo rappresentativo possono essere abilitati a controllare ogni cosa ma non possono effettivamente controllare tutto. In molti casi, il controllo risulterà meglio esercitato se non si tenterà di assumere direttamente l'esercizio dei poteri. Il comandante di una armata non potrebbe dirigere i movimenti delle truppe se anch'egli combattesse nei ranghi o partecipasse all'assalto. La stessa cosa vale per i corpi politici. Determinate questioni non possono essere bene affrontate se non dalle assemblee popolari, altre invece no. Perciò il problema è stabilire quello che un'assemblea popolare deve controllare e cosa dovrebbe fare essa stessa. Precisare quello che essa deve fare è un'altra ancora. Come abbiamo già visto, il compito delle assemblee popolari è quello di controllare le varie operazioni del governo. Ma per stabilire come più opportunamente possa essere assicurato questo controllo generale, e per decidere quali siano le funzioni di governo spettanti all'assemblea rappresentativa, occorre accertare in quale genere di attività un corpo numeroso potrebbe cimentarsi correttamente e con più competenza. Un corpo numeroso non si deve investire direttamente di un compito se non è certo di poterlo svolgere in modo soddisfacente. Per quanto attiene al resto, il suo campo di attività prevede di non esercitare alcuna mansione, ma di preoccuparsi che altri organi adempiano alle loro funzioni istituzionali.

Per esempio, la funzione che particolarmente si raccomanda come peculiare ad una assemblea rappresentativa popolare è quella di votare le tasse. Però in nessun paese il corpo rappresentativo prepara esso stesso, o per il tramite di suoi delegati del settore, le stime di un bilancio preventivo. Certo, le misure di spesa possono essere votate solo dalla Camera dei Comuni. La sanzione della Camera viene richiesta per l'approvazione delle entrate delle diverse voci della spesa pubblica, tuttavia, è consuetudine costituzionale quella di

accordare denaro solo dietro richiesta della corona. Senza dubbio è stato compreso che la moderazione delle spese e la cura nei risvolti applicativi sono impossibili da ottenere se il potere esecutivo, nelle cui mani passa il denaro, non è ritenuto responsabile dei progetti e dei calcoli sui quali poggiano le richieste di denaro. Per questo il parlamento non viene chiamato a dirigere in prima persona la politica delle entrate e delle uscite. Neanche gli viene consentito. Tutto ciò che gli viene chiesto è il consenso sulle politiche di bilancio. L'unico potere che ha è quello di pronunciare un rifiuto.

I principi contenuti e contemplati in questa dottrina costituzionale, se vengono coerentemente applicati, sono una guida per la limitazione e la definizione delle funzioni generali delle assemblee rappresentative. In ogni paese in cui il sistema rappresentativo svolge effettivamente una funzione, a dei corpi rappresentativi numerosi non è consentito esercitare attività amministrative. Questa regola si rivela essenziale non solo per ciò che attiene ai fondamenti essenziali di un buon governo, ma anche per ciò che riguarda il successo nella conduzione degli affari di ogni tipo. Nessun corpo di uomini, a meno che non disponga di un comando entro una organizzazione gerarchica, si rivela del tutto adeguato all'azione. Anche un consiglio selezionato, composto da pochi membri che si sono segnalati nell'espletamento delle loro funzioni, risulterebbe comunque uno strumento inferiore rispetto a qualcuno degli individui che lo compongono. Questo consiglio potrebbe giovare se uno dei suoi membri riuscisse a diventare il capo al quale gli altri sono disposti a sottomettersi. La decisione ponderata è una funzione che può essere esplicata meglio da un organo collettivo, che non da un individuo. Una assemblea deliberativa si rivela un corpo indispensabile quando si richiede che molteplici opinioni contrastanti siano vagliate. Questi corpi, comunque, sono spesso utili anche per svolgere delle funzioni amministrative. Il loro apporto è però solo consultivo. In genere l'attività amministrativa viene infatti governata meglio quando una sola persona ne è diretta responsabile. Anche una società per azioni dispone sempre in realtà di un amministratore. La buona o la cattiva gestione di una compagnia dipende essenzialmente dalle capacità di un solo soggetto. Gli altri direttori servono solo come consiglieri del direttore delegato. Possono sorvegliarlo, limitarlo o rimuoverlo

in caso di cattiva gestione aziendale. Se i restanti direttori disponessero degli stessi poteri del manager nella conduzione dell'impresa, si creerebbero non già dei vantaggi ma degli ostacoli considerevoli. Verrebbe indebolito fortemente lo spirito imprenditoriale che è incarnato dall'amministratore delegato. E nei suoi collaboratori verrebbe affievolito il senso di una responsabilità individuale che deve gravare solo in maniera indivisa sull'amministratore delegato.

Ma un'assemblea popolare risulta ancora meno adatta ad espletare mansioni amministrative o a vantare un dettagliato potere di comando su chi svolge incarichi amministrativi. Anche quando segue le intenzioni più oneste, quest'intervento si rivela quasi sempre inopportuno. Ciascun ramo dell'amministrazione pubblica si presenta come un meccanismo specializzato che ha delle specifiche regole con peculiari principi, delle tradizioni particolari conosciute in modo efficace spesso solo da chi ha un antico rapporto di lavoro. Solo chi si è fatta un'idea pratica sulle attività amministrative può ben valutare ciò che viene svolto negli uffici del dipartimento. Io non voglio sostenere che nel trattamento degli affari pubblici siano racchiusi dei misteri esoterici accessibili solamente agli iniziati. I principi di questa attività risultano comprensibili a chiunque disponga di buon senso, e possegga una visione chiara delle circostanze e delle condizioni da affrontare. La conoscenza necessaria delle circostanze e delle condizioni oggettive non la ricaviamo per intuizione. Esistono molte regole di fondamentale importanza in tutte le branche degli affari pubblici, al pari di ogni occupazione privata, che un soggetto alle prime armi non può conoscere e che presenta inconvenienti che non rientrano nei suoi pensieri. La ragione di queste regole e la loro stessa esistenza sfugge ai nuovi addetti anche con capacità superiori. Si tratta di regole fatte per superare inconvenienti o pericoli cui nessuno aveva mai pensato e non ne sospettava l'esistenza. Ho conosciuto politici e ministri competenti anche con capacità superiori che, quando veniva loro affidato un nuovo ramo dell'amministrazione, suscitavano l'ilarità dei loro subordinati. Essi infatti spacciavano come verità inedite delle acquisizioni del tutto banali, delle idee nate dalla prima impressione e perciò destinate ad essere soppiantate da altre. Un vero statista sa quando è il caso di rompere con la tradizione ereditata e quando invece occorre tenere fermo il

riferimento ad essa. È un grande errore credere che il suo successo dipenda dall'ignorare le modalità di azione ordinarie. Un politico che non conosce bene i modi di agire sanzionati dall'esperienza comune, non può valutare quando esistono circostanze particolari che impongono un superamento delle tradizioni. Gli interessi coinvolti nell'azione amministrativa, le conseguenze che derivano dagli stili di direzione di un dipartimento pubblico, richiedono al politico una profonda conoscenza e un equilibrato giudizio che raramente si trovano in politici con scarsa esperienza. Allo stesso modo non è possibile affidare la riforma delle leggi a coloro che non le hanno studiate professionalmente. Tutte queste difficoltà vengono aggirate da un'assemblea rappresentativa che pretende di pronunciarsi su speciali misure di carattere amministrativo. Nel migliore dei casi, si insedia l'inesperienza che è chiamata a giudicare dell'esperienza. L'ignoranza pretende di giudicare il sapere. Non sospettando neppure l'esistenza di cose che ignora, l'inesperto è superficiale e supponente e tratta con leggerezza, se non con ostilità, ogni pretesa di far valere un giudizio più competente del suo. Ecco cosa si verifica quando intervengono motivi di interesse. In caso contrario si assiste allo spettacolo di un traffico poco trasparente, ancor più sfacciato e audace della corruzione più aperta che possa proliferare in un pubblico ufficio di un governo della pubblicità. Non è necessario che la maggioranza dell'assemblea vi abbia un motivo interessato. In molti casi particolari basta che vi siano interessati due o tre dei suoi membri. Questi due o tre rappresentanti avranno un interesse a disorientare il corpo politico che risulta più grande di quanto altri deputati non ne abbiano a rimetterla sulla diritta strada. La maggioranza dell'assemblea può anche rimanere in disparte con le mani pulite, ma in tal modo non riesce ad esercitare una vigilanza razionale né far pesare il suo orientamento su questioni che conosce poco. Una maggioranza indolente, come un individuo indolente, precipita nelle mani della persona che più si adopera per diventarne padrone. Le disposizioni e gli ordini dannosi che vengono emanati da un ministro possono venire controllati da un parlamento. L'interesse dei ministri a difendersi, come parimenti l'interesse dei partiti dell'opposizione ad attaccare chi siede nel governo, assicurano un governo della discussione: ma *quis custodiet custodes?* Chi control-

lerà il parlamento? Un ministro, un capo di un ufficio pubblico, sente gravare su di sé il peso di una certa responsabilità. Invece una assemblea non si sente per nulla responsabile. Infatti non si è mai visto un deputato perdere il suo seggio solo perché ha votato su alcuni dettagli amministrativi. Per un ministro o per il capo di un ufficio risulta più rilevante ciò che si pensa delle loro prestazioni dopo un certo periodo di tempo che non quello che non si credeva nel momento in cui venivano emanate talune disposizioni. Ciò non si verifica per una assemblea la quale, appena conquista il favore dell'opinione pubblica, non importa se il consenso lo ottiene in modo artificioso o superficiale, comincia a considerarsi, ed è considerata da tutti, completamente irresponsabile dei suoi atti, anche se essi presentano disastrose conseguenze. Prima che gli inconvenienti di una cattiva legislazione dell'assemblea abbiano assunto le dimensioni di malesseri nazionali, un'assemblea non sperimenta mai direttamente gli inconvenienti delle sue cattive decisioni. I ministri e gli amministratori che vedono invece affiorare le disfunzioni devono assumere l'onere e il disturbo di prospettare qualche rimedio per allontanarle.

Il dovere di una assemblea rappresentativa su questioni amministrative non è quello di prendere decisioni con il voto, ma è quello di controllare che il personale chiamato a decidere sia quello appropriato. Senza nominare gli individui, essa può agire in modo produttivo. Non c'è un altro atto, come la nomina degli impieghi pubblici, che richieda un maggiore senso di responsabilità individuale. L'esperienza di persone che hanno una certa dimestichezza con gli affari pubblici appoggia l'asserzione per cui esistono pochi atti, come quello che presiede alle nomine pubbliche, nei quali la coscienza debba mostrarsi meno sensibile, pochi casi nei quali si presti meno attenzione alle capacità. Ciò accade in parte perché gli uomini non avvertono la differenza esistente tra la competenza di una persona e quella di un'altra, in parte perché anche se la vedono non se ne curano affatto. Quando un ministro si comporta onestamente, cioè quando non approfitta della sua carica per accrescere la sua influenza personale o quella del suo partito, una persona ignorante può forse supporre che egli sarà tentato di lasciare il posto a una persona più qualificata a occuparlo. Non è affatto così. Un normale ministro reputa se stesso uno specchio di virtù se cede il posto a

una persona che ha merito o che può reclamare una pubblica considerazione, anche se diritto o merito possano risultare l'opposto di quanto sarebbe necessario. Il motto *Il fallait un calculateur, ce fu un danseur qui l'obtint* non risulta oggi più caricaturale di quanto non lo fosse già ai tempi di Figaro. E senza dubbio il ministro pensa, se l'uomo danza bene, non solo di non meritarsi alcun rimprovero, ma di meritare degli elogi. Le qualità che rendono speciali individui adatti a ricoprire determinate funzioni speciali, non possono essere scoperte se non da chi conosce questi individui o da chi ha il compito di esaminare e giudicare le persone sulla base di quanto hanno fatto o dalla testimonianza di chi si trova nella condizione di poter giudicare. Quando obblighi di coscienza così delicati vengono sottovalutati da alti funzionari pubblici che possono essere investiti della responsabilità delle nomine, cosa sarebbe delle assemblee che non hanno questa responsabilità? Anche ora le peggiori nomine sono quelle fatte per procurarsi un appoggio o per disarmare l'opposizione nel corpo rappresentativo. Cosa potrebbe accadere se le nomine fossero fatte dallo stesso corpo rappresentativo? I corpi politici numerosi non badano alle speciali competenze individuali. Un individuo qualsiasi, a meno che non sia uno che merita la forza, viene considerato idoneo, come ogni altro cittadino, a un impiego per cui si candida. Quando le nomine fatte da un corpo pubblico non dipendono, come avviene quasi sempre, da legami di partito o da transazioni private, una persona viene designata o perché ha la reputazione, non sempre meritata, di possedere una *generale* competenza, oppure perché, ed è un caso assai frequente, è personalmente molto popolare.

Non è mai piaciuta troppo l'idea che toccasse al parlamento stesso nominare i membri del gabinetto. È sufficiente che il parlamento decida virtualmente chi debba essere primo ministro o stabilire chi saranno le due o tre personalità tra le quali scegliere il premier. Agendo così, il parlamento riconosce semplicemente che una certa persona è il candidato del partito al quale per l'interesse generale della politica occorre garantire il sostegno. Il parlamento in realtà decide un solo problema, quello di stabilire quale dei due o tre partiti dovrà designare i membri del governo. Al partito tocca pure decidere quale dei suoi esponenti debba essere il leader. Il

modo in cui tutto ciò si verifica nella costituzione inglese dimostra che siamo in presenza di un ottimo fondamento della politica. Il parlamento non nomina alcun ministro. La corona nomina il capo dell'amministrazione in conformità con i desideri e le inclinazioni generali manifestate dal parlamento. Allo stesso modo nomina gli altri ministri su proposta del capo del governo. Su ogni ministro grava la responsabilità morale indivisa di nominare le persone idonee che dovranno ricoprire gli uffici amministrativi che non sono permanenti. In una repubblica si dovrà ricorrere ad un diverso meccanismo. Ma per ben funzionare esso dovrebbe assomigliare a quello che esiste da tempo in Inghilterra. È necessario che l'esecutivo venga eletto da qualche organo completamente indipendente dal corpo rappresentativo, come accade nella repubblica americana, o che il parlamento si limiti solo a nominare il primo ministro che diventa responsabile della scelta dei titolari dei dicasteri e dei suoi subordinati. Sono convinto che tutte queste considerazioni dal punto di vista teorico otterranno un unanime consenso. Ma in pratica è molto forte la tendenza dei corpi rappresentativi a interferire nei dettagli della gestione amministrativa. Anche questo potere non può essere il più forte senza sentire il bisogno di abusare delle sue prerogative. Lo dice una legge generale della politica: chiunque abbia il potere più forte è sempre tentato a farne un uso eccessivo. Uno dei reali pericoli cui in prospettiva andranno incontro i governi rappresentativi sembra essere proprio questo.

Non si prende spesso atto, solo lentamente e di recente la cosa comincia ad essere riconosciuta, che un'assemblea numerosa è poco idonea sia alla diretta azione legislativa sia alla gestione amministrativa. La formazione delle leggi è un'attività che suppone più di qualsiasi altra l'opera di menti addestrate ed esperte che alle loro spalle hanno studi lunghi e dispendiosi. Anche per questa sola precisa ragione la confezione delle leggi va affidata a un comitato molto ristretto. Una ragione non meno conclusiva suggerisce che ogni provvedimento della legge deve essere posto in essere avendo cura degli effetti di una norma sulle restanti clausole. Ogni legge appena prodotta deve potersi connettere coerentemente con l'insieme delle leggi preesistenti. Sarebbe impossibile soddisfare queste condizioni se le leggi vengono votate clausola per clausola da una

assemblea composta da elementi eterogenei. L'incongruenza di un tale metodo di creare leggi porterebbe confusione, se le vigenti leggi non fossero già dal punto di vista della forma e della costruzione così contraddittorie che difficilmente potrebbero risentire del caos. Per questo anche la completa inaffidabilità del nostro meccanismo legislativo, in vista del raggiungimento dello scopo che si propone, si avverte nella pratica ogni anno di più. Il tempo necessariamente impiegato a seguire la confezione di un disegno di legge rende il parlamento sempre più incapace di approvare norme diverse da quelle di semplice dettaglio e ristrette. Se è stato predisposto un progetto di legge che tratta per intero una determinata materia (ed è impossibile legiferare senza considerare per intero una questione nel disegno di legge), la norma si trascina di sessione in sessione solo perché manca il tempo per discuterla. Non importa molto che la legge sia stata redatta da un'autorità competente e in dotazione di mezzi adeguati, o che essa sia stata stesa da una commissione scelta per la conoscenza della materia particolare al cui approfondimento ha dedicato molti studi. La legge non potrà essere approvata perché i Comuni non rinunceranno al loro prezioso privilegio di rimaneggiarla, emendarla con le loro mani maldestre. Da poco è stata introdotta la consuetudine di rinviare a una commissione di inchiesta ristretta (*Select Committee*) una legge, per avere un esame particolareggiato subito dopo essere stata votata in seconda lettura. Ma questo ritrovato non ha comportato alcuna economia di tempo. Infatti quando l'intera Camera si pronuncia sulla legge, le opinioni o i capricci privati, fino a quel momento messi a tacere dalla competenza, ritrovano la loro seconda *chance* davanti al tribunale dell'ignoranza. Questa procedura è stata adottata principalmente dalla Camera dei Lord i cui membri sono meno preoccupati di intromettersi in ogni questione e meno attaccati alle loro opinioni individuali di quanto non lo siano coloro che siedono ai Comuni. E quando una legge che presenta numerose clausole riesce ad essere discussa nei suoi risvolti particolari, come può raffigurarsi lo stato in cui esce dal lavoro del comitato! Sono omesse delle clausole strettamente collegate al funzionamento delle altre. Alcuni articoli incongruenti vengono inseriti solo per favorire interessi particolari o soddisfare i desideri di qualche deputato che minaccia altrimenti

di ritardare l'entrata in vigore della norma. Dietro la sollecitazione di qualche saputello (*sciolist*) che in modo alquanto superficiale conosce l'argomento, vengono introdotti degli articoli integrativi le cui conseguenze non sono state previste dal deputato proponente e da coloro che li hanno sostenuti. Per questo alla sessione seguente toccherà correggere tutti gli effetti degli errori. Costituisce uno degli inconvenienti delle attuali procedure quello per cui l'illustrazione e la difesa di un progetto legislativo e dei suoi numerosi commi non spetta all'autore della legge, che forse non siede neppure alla Camera. La difesa di una legge è affidata a un ministro o a un deputato che non l'hanno progettata, e devono essere informati da qualche altro sui reali contenuti del testo di legge. Il ministro o il deputato si orientano solo sui risvolti più evidenti della norma. Per il resto non conoscono il valore o le ragioni che la fondano, e sono del tutto incapaci di rispondere alle obiezioni. A questi inconvenienti è possibile rimediare per quanto attiene alle leggi di iniziativa governativa (*Government Bills*). Il rimedio è stato trovato in qualche costituzione consentendo al governo di essere rappresentato nelle due Camere da persone di fiducia che hanno diritto di parola ma non quello di voto.

La grande maggioranza dei Comuni non desidera proporre modifiche con emendamenti o pronunciare un discorso. Per non consegnare tutto l'iter di regolamentazione degli affari nelle mani di chi è abituato a parlare e formulare emendamenti essa dovrebbe persuadersi che occorrono ben altre qualità per legiferare. Non basta saper parlare o sapersi guadagnare i voti in una circoscrizione elettorale. Queste altre qualità si trovano se si cercano. Bisogna riconoscere che in materia di legislazione e anche di amministrazione il solo compito da affidare a una assemblea rappresentativa come di sua competenza non è quello di lavorare essa stessa per legiferare e amministrare ma quello di decidere a chi spettano queste funzioni e di conferire o rifiutare la sanzione nazionale una volta espletate. Ogni governo adatto a un elevato grado di civilizzazione dovrebbe disporre di un elemento fondamentale come un corpo ristretto (*Commission of Legislation*) i cui membri non superano quelli di un gabinetto ministeriale e il cui compito particolare è quello di fare leggi. Se le leggi del nostro paese saranno revisionate e raccolte in

un ordine formale, come avverrà tra non molto, la Commissione di codificazione che attua la connessione dovrebbe diventare una istituzione permanente per operare in maniera continuativa per sorvegliare il lavoro e apportare i miglioramenti necessari. Nessuno vorrebbe che questo corpo diventasse un potere che può emanare leggi. La commissione rappresenterebbe l'elemento intelligenza, il parlamento l'elemento volontà nella costruzione delle leggi. Nessuna misura avrebbe forza di legge senza aver ricevuta l'esplicita sanzione del parlamento. E il parlamento o la Camera dei Lord avrebbero il potere non solo di rigettare una legge ma anche di rinviarla in commissione per essere riconsiderata e migliorata. Ciascuna Camera potrebbe anche avere l'iniziativa di segnalare alla commissione le direttive per la preparazione della legge. In questo caso la commissione non potrebbe respingere una legge richiesta dal paese. Le istruzioni date dalle due Camere per predisporre una legge che si prefigge uno scopo determinato, vanno considerate come imperative per i commissari che potrebbero disattenderle solo se si dimettono dall'incarico. Una volta preparata la legge, il parlamento non può mutarne i contenuti ma soltanto approvarla o respingerla, oppure accettarne solo una parte e rinviarla così alla commissione per un riesame. I commissari nominati dalla corona conservano i loro incarichi per un certo periodo di tempo, per cinque anni ad esempio, a patto che le Camere non richiedano la loro revoca per motivi di condotta personale, come per i giudici, o per il rifiuto di preparare un disegno di legge conforme alle richieste parlamentari. Allo scadere dei cinque anni chi non viene rinominato perde la carica. In questo modo si avrebbe un valido strumento per togliere chi si è rivelato non all'altezza del compito e per ricaricare il corpo con energie fresche.

La necessità di una simile precauzione era stata avvertita anche dalla democrazia ateniese nel periodo della sua maggiore espansione, quando la popolare ecclesia poteva approvare degli psefismi (decreti su singole materie di *policy*). Quanto alle leggi propriamente dette però, esse non potevano essere emanate o cambiate se non da un corpo differente, meno numeroso, chiamato nomoteto. L'organo si rinnovava annualmente e aveva il compito di rivedere l'insieme delle leggi e di preoccuparsi di sciogliere le possibili antinomie manten-

do la coerenza delle leggi tra loro. Nella costituzione inglese è assai difficile introdurre mutamenti che risultino nuovi nella sostanza e nella forma. Al tempo stesso si avverte poca ripugnanza a realizzare nuove disposizioni per raggiungere altre finalità adattandole alle forme vigenti e alle tradizioni. Mi pare che sia necessario trovare il modo per far entrare nella costituzione questo grande miglioramento ricorrendo alla procedura della Camera dei Lord. Una commissione per preparare disegni di leggi non rappresenterebbe nella costituzione una novità più straordinaria dell'ufficio per l'amministrazione della legge sui poveri o della commissione per l'inclusione dei bilanci. Si potrebbe tenere conto dell'importanza e della dignità della carica, assumendo la regola che ogni componente della commissione legislativa diventi pari a vita, a meno che non venga rimosso da un indirizzo del parlamento. È probabile che lo stesso buon senso e buon gusto per cui le funzioni giudiziarie dei pari vengono di fatto affidate all'esclusiva competenza dei lord giureconsulti, lascerebbero ai legislatori di professione fare le leggi, eccezion fatta per le questioni concernenti principi e interessi politici. È probabile che le leggi progettate dalla Camera Alta vengano da essa allestite e che il governo le affidi la preparazione di tutte le sue leggi per cui i semplici membri dei Comuni troveranno più agevole e favorevole presentare una legge non alla Camera ma alla commissione legislativa. Se qualche suo membro è in grado di preparare un disegno di legge suscettibile di essere approvato, la Camera sarebbe ovviamente libera di inviare alla commissione, per l'esame, non solo un singolo argomento ma ogni specifica proposizione o anche un progetto di legge *in extenso*. Senza dubbio la Camera invierebbe alla commissione tutti i progetti anche come semplice materiale consultivo con suggerimenti contenuti. Allo stesso modo invierebbe alla commissione ogni riforma o obiezione scritta formulata dai deputati su norme emanate dai commissari. Il mutamento delle leggi per mezzo di un comitato dell'intera Camera non verrebbe abolito formalmente, cadrebbe però in desuetudine. Non verrebbe abbandonato questo diritto ma verrebbe confermato e depositato in quell'arsenale di cui fanno parte il veto reale, il diritto di rifiutare i sussidi e altri arcaici strumenti di lotta politica a cui nessuno intende fare ricorso, ma dei quali nessuno si vuole disfare temendo che in qualche emergenza ec-

cezionale se ne possa ancora avere bisogno. Con dispositivi di questa natura la legislazione verrebbe a configurarsi come una attività che esige capacità, esperienza, studi speciali e la nazione conserverebbe la sua più importante libertà di essere governata solo dalle leggi approvate dai suoi rappresentanti eletti. La libertà aumenterebbe il suo valore una volta affrancata dagli inconvenienti seri anche se inevitabili che l'accompagnano entro un processo legislativo male congegnato e una legislazione ignorante.

Il compito più appropriato di un'assemblea rappresentativa non è la funzione di governare. A ciò sarebbe radicalmente inadatta. L'ufficio di un'assemblea rappresentativa è quello di sorvegliare e controllare il governo, di sottoporlo alla critica proiettando la luce della pubblicità nei suoi atti, di esigere giustificazioni per ogni atto che reputa discutibile, di censurare le scelte giudicate condannabili, di rimuovere i ministri che abusano del loro incarico o si comportano in modo contrario alla volontà espressa dalla nazione, di nominare virtualmente o espressamente i loro sostituti. Si tratta senza dubbio di un potere ampio che offre una garanzia sufficiente per la libertà della nazione. Il parlamento ha inoltre un'altra funzione che non è meno importante della prima, quella di costituire al tempo stesso un comitato delle controversie della nazione e un congresso delle opinioni. È una arena nella quale riescono ad esprimersi in piena luce e nella disputa della discussione non solo l'opinione generale della nazione ma anche l'opinione delle diverse categorie della nazione, e per quanto possibile quella di tutti gli individui eccellenti della nazione. In questa arena della discussione ogni cittadino è sicuro di trovare espressa anche la sua opinione, forse meglio di quanto potrebbe fare egli stesso, alle prove delle avverse polemiche da parte dei suoi amici di parte ma anche dei suoi avversari. Ciò fa sì che un'opinione venga sottoposta al dibattito pubblico. Anche chi vede soccombere la propria opinione ha così avuto la prova che, prima di essere accantonata, la sua idea è stata ponderata. Un'opinione non viene messa da parte per capriccio e annullata secondo un semplice atto di volontà ma perché sono state rintracciate ragioni superiori giudicate tali dai rappresentanti della maggioranza della nazione. In queste condizioni ogni opinione o partito è libero di organizzare le sue forze e verificare il numero reale dei sostenitori.

Una opinione prevalente nella nazione può mettersi in movimento e far cedere il governo senza bisogno di fare ricorso reale alla mera manifestazione della forza del numero. In questa cornice più che in altri segnali i politici possono verificare quali opinioni crescono tra i cittadini e quali invece declinano. I politici possono così prendere le loro decisioni vagliando non solo i bisogni come sono dati nelle esigenze attuali ma anche nelle loro tendenze visibili. I nemici delle assemblee legislative le hanno spesso dipinte come luoghi di chiacchiere e di parole inutili (*bavardage*). Raramente c'è stata una derisione così mal riposta. Non so come un'assemblea potrebbe impiegare meglio il suo tempo se non discutendo intorno ai grandi problemi pubblici del paese. La parola raffigura in ogni frase ciò che pensa un corpo della nazione o un individuo cui una classe concede la sua fiducia. Nell'assemblea rappresentativa si ha uno spazio in cui ogni interesse, qualsiasi sfumatura di pensiero viene presentata anche appassionatamente dinanzi al governo e confrontata con altre opinioni e interessi. Prima di essere respinta una opinione merita di essere ascoltata e confutata. Per questo, anche se non rispondesse ad alcun altro scopo, una assemblea rappresentativa è in se stessa una delle più rilevanti istituzioni politiche esistenti e uno dei più significativi vantaggi di un governo libero. Le cosiddette chiacchiere (*talking*) vengono trattate con disprezzo solo quando si è consentito loro di rallentare l'azione politica. Perché ciò non accada occorre che le assemblee riconoscano chiaramente che loro compito, quali corpi miscelanei, è quello di parlare e discutere mentre spetta a un altro organo specifico l'azione che risulta dalla discussione. Il vero compito di un'assemblea è di controllare se la scelta degli individui che decidono avviene in modo onesto e intelligente. Per il resto all'assemblea è preclusa ogni intromissione nella loro condotta. Può solo, con una latitudine illimitata, criticarli e fornire suggerimenti, accordare o rifiutare il sigillo finale del consenso della nazione.

Quando le assemblee popolari difettano di questa autolimitazione sono indotte a fare ciò che non compete loro, cioè governare e legiferare senza disporre di alcuna macchina. Non si avvedono che ogni ora passata a discutere di problemi che concernono il governo è un'ora sottratta alla cura di temi concreti. Un'assemblea si rivela inadatta ad agire come consiglio legislativo, e adatta invece per altri

compiti, poiché essa non nasce dalla selezione delle migliori menti politiche del paese, le cui idee non rispecchiano affatto con certezza quelle della nazione. Quando è ben costituita essa diventa un autentico campionario dei diversi gradi di intelligenza delle persone che hanno voce nel governo degli affari pubblici. La funzione delle assemblee è quella di indicare i problemi, di erigersi quale organo che raccoglie le richieste popolari, di aprire uno spazio di discussione in cui tutte le opinioni si pronunciano sugli affari pubblici piccoli o grandi, di controllare attraverso la critica, o la minaccia di sfiducia, gli alti funzionari che dirigono direttamente gli affari pubblici o che nominano i diretti responsabili. Per godere insieme dei vantaggi del controllo popolare e di quelli offerti da una amministrazione e da una legislazione intelligente (ogni giorno più necessari dinanzi a problemi sempre più grandi e complessi) è necessario stabilire dei limiti razionali alle funzioni dei corpi rappresentativi. È possibile godere di entrambi questi vantaggi solo separando le funzioni di critica e controllo e le funzioni di effettiva direzione dello Stato. Il controllo va affidato ai rappresentanti della maggioranza. Il governo va riservato a un piccolo numero di uomini eminenti, esperti, preparati da una educazione e da una esperienza apposita. I governanti sono personalmente responsabili di fronte alla nazione.

La precedente trattazione delle funzioni che dovrebbero appartenere alla implementazione della suprema assemblea rappresentativa della nazione sollecita la ricerca delle funzioni meno rilevanti dei corpi rappresentativi minori che si rivelano tuttavia necessarie per compiti solo locali. Questa ricerca costituisce la parte essenziale dell'opera. Per varie ragioni è però opportuno rimandarla a dopo che sia stata precisata la composizione più conveniente per il grande corpo rappresentativo il cui compito è di controllare, come organo sovrano, la produzione legislativa e l'amministrazione degli interessi generali della nazione.