

Gli ultimi casi che hanno **coinvolto** il premier sono uno degli aspetti **dell'anomalia** italiana. Perché il superamento dei limiti da parte di chi governa mina la **democrazia**

# ABUSO DI POTERE

## Quando è l'istituzione a violare tutte le regole

NADIA URBINATI

(segue dalla prima pagina)

### LIBRI

#### HANS KELSEN

La democrazia  
il Mulino 2010

#### GUSTAVO ZAGREBELSKY

La difficile democrazia  
Firenze University Press 2010

#### LORELLA CEDRONI

Menzogna e potere nella filosofia occidentale  
Le Lettere 2010

#### ERRICO BUONANNO

Sarà vero. La menzogna al potere  
Einaudi 2009

#### MARC LAZAR

Democrazia alla prova  
Laterza 2007

#### MAX WEBER

Economia e società  
Donzelli 2006

#### NORBERTO BOBBIO

L'età dei diritti  
Einaudi 2005

#### GIORGIO BOCCA

Piccolo Cesare  
Feltrinelli 2003

#### ROBERT A. DAHL

Sulla democrazia  
Laterza 2002

#### LELIO BASSO

Il principe senza scettro  
Feltrinelli 1998

#### DANILO ZOLO

Il principato democratico  
Feltrinelli 1992

Arendt metteva a nudo la manipolazione delle informazioni, la menzogna scientemente orchestrata, la violazione della costituzione e dei diritti civili. Coprendosi dietro il pretesto di fare gli interessi nazionali, i leader americani si curavano invece di salvaguardare la loro immagine. Coprivano le loro reali intenzioni e azioni per essere creduti limpidi dal pubblico. Presumevano, dunque, che il potere politico fosse pubblico proprio mentre lo usavano come un fatto privato - per questo la loro azione doveva restare nascosta, perché impropria secondo le leggi, ovvero perché un abuso.

L'abuso di potere è un fatto gravissimo perché distrugge una comunità politica trasformando i cittadini in sudditi, facendone oggetto di raggiro, mettendoli nella condizione di non sapere e quindi di non poter giudicare con competenza, lasciando chi governa nella straordinaria libertà di fare ciò che vuole. L'abuso mina alla radice la fiducia senza la quale non si danno relazioni politiche in una società fondata sul diritto. Il liberalismo ha colto al meglio questo problema, poiché ha da un lato assunto che il potere è necessario, e dall'altro che il suo esercizio stimola negli uomini la propensione a non averne mai abbastanza e quindi ad abusarne. Il potere alimenta la passione per il potere con un'escalation fatale verso il monopolio. Le costituzioni moderne partono tutte dalla premessa che ci si debba sempre attendere la violazione e l'abuso da parte di chi esercita il potere e per questo istituzionalizzano le funzioni pubbliche e stringono il potere politico dentro norme rigide e chiare. Da questa concezione liberale ha preso forma l'idea che l'unica legittimità che il potere politico può acquisire è quella che viene dal rispetto delle garanzie di libertà individuale e, quindi, dalla limitazione e dal controllo del potere (limitazione nella durata e nell'intensità grazie alle elezioni, ai controlli di costituzionalità e alla divisione dei po-



### La fiducia

Così viene meno la fiducia dei cittadini che è alla base di ogni società democratica fondata sul diritto

### Patto fondativo

In una repubblica costituzionale i ministri ricevono legittimità dal patto fondativo che detta le norme del loro comportamento

teri) attraverso vincoli che chi governa non può manomettere. Violare i limiti che la difesa di questa libertà impone equivale a mettersi fuori della legge (un fatto di sedizione che indusse John Locke a giustificare la disobbedienza e la ribellione, aggiungendo con toni sconosciuti che purtroppo i popoli hanno più capacità a subire gli abusi che a ribellarsi ad essi). Il potere che opera d'arbitrio non è più potere politico, quindi, ma è dominio assoluto e dunque nuda forza che fa

di chi lo subisce un servo a tutti gli effetti. La differenza fra dominio e governo sta tutta qui.

Le riflessioni di Hannah Arendt si adattano come un guanto a ciò che sta avvenendo nel nostro paese. Il fatto che invece di una guerra ingiusta ci siano in ballo relazioni erotiche con minorenni e giovani donne non cambia la natura dell'arbitrio. Semmai la rende più sordida e avvilente. Ma anche nel caso italiano la manipolazione, la confezione ad

arte dei fatti, e il nascondimento sono le armi usate da un governo, che, ci ha spiegato Giuseppe D'Avanzo, ha istituito un "tavolo di crisi" per riscrivere "la verità del premier sulla telefonata in questura". Al nascondimento del vero si è aggiunto lo stravolgimento studiato dei fatti (con risvolti che mettono l'Italia in pessima luce nelle relazioni internazionali) perché nella telefonata fatta per convincere a rilasciare la minorenni si è detto che la ragazza era la nipote del presidente egiziano Mubarak. Il presidente del Consiglio italiano usa la sua autorità di garante dell'interesse nazionale per coprire una sua azione illecita. Abuso a tutto tondo, e inoltre presa in giro del proprio Stato e coinvolgimento mendace di uno Stato straniero.

In una democrazia costituzionale il Presidente del Consiglio e i ministri (il potere esecutivo) ricevono legittimità dal patto fondativo che detta le regole della loro designazione e della loro durata e, se necessario, della loro destituzione per la possibilità di essere sottoposti alla giustizia ordinaria "per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni" in seguito all'autorizzazione del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati (Art. 96, il quale nella formulazione originaria del 1947, poi sopposta a revisione nel 1989, era molto più severo e prevedeva la possibilità della messa in "stato d'accusa", una formula simile all'impeachment americano). Queste regole e questi limiti definiscono quello politico come agire pubblico, stabilendo che esso appartiene alla comunità politica e non a chi lo esercita, il quale non può sostituire il suo personale giudizio su come relazionarsi alle istituzioni a quello definito dalla legge, dalla quale egli dipende. L'abuso blocca proprio la dimensione pubblica del potere rendendone l'esercizio un fatto tutto privato; è a questo punto che il potere si fa nuda forza, disseminazione nelle mani di chi lo maneggia, come strumento di privilegio. Il governante che viola le norme che regolano il suo operato si impossessa del potere e lo piega ai suoi interessi.



### SILLABARIO

NORBERTO BOBBIO

### ABUSO DI POTERE

Dello stato di diritto in senso forte, che è quello proprio della dottrina liberale, sono parte integrante tutti quei meccanismi costituzionali che precludono e ostacolano l'esercizio arbitrario e illegittimo del potere e ne impediscono e scoraggiano l'abuso, o l'esercizio illegale (...). I meccanismi costituzionali che caratterizzano lo stato di diritto hanno lo scopo di difendere l'individuo dagli abusi di potere, sono, in altre parole, garanzie di libertà, della cosiddetta libertà negativa, intesa come sfera di azione in cui l'individuo non è costretto da chi detiene il potere coattivo a fare quello che non vuole e non è impedito di fare quello che vuole (...). Nel pensiero liberale il controllo degli abusi di potere è tanto più agevole quanto più è ristretto l'ambito in cui lo stato può estendere il proprio intervento.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

© RIPRODUZIONE RISERVATA

### Gli autori

IL TESTO del Sillabario di Norberto Bobbio è tratto da *Liberalismo e democrazia* (Manni). Bill Emmot già direttore dell'*Economist* ha pubblicato *Forza, Italia* (Rizzoli). Aldo Schiavone è direttore dell'Istituto italiano di scienze umane. Nadia Urbinati insegna Scienze politiche alla Columbia University di New York.

### I Diari online

TUTTI i numeri del "Diario" di Repubblica, comprensivi delle fotografie e dei testi completi, sono consultabili su Internet in formato Pdf all'indirizzo web [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it) I lettori potranno accedere direttamente dalla home page del sito, cliccando sul menu "Supplementi".



### Montesquieu

Perché non si possa abusare del potere bisogna che il potere arresti il potere

Lo spirito delle leggi, 1748



### Benjamin Constant

I ministri possono essere accusati per abuso di potere o cattivo uso del loro potere legale

Principi di politica, 1861



### Henri Lefebvre

La separazione del potere in esecutivo, legislativo, giudiziario proibisce gli abusi

Lo Stato, 1976



#### ANTICHITÀ

Nella Grecia antica erano i filosofi, come il legislatore Solone, a riflettere sui limiti del potere nel suo esercizio



#### IL CINQUECENTO

Machiavelli descrive i rapporti tra potere e morale all'interno del principato assoluto (*Il Principe*, 1513)



#### IL SETTECENTO

La divisione dei poteri di Montesquieu serve a contenere la degenerazione assoluta del potere



#### L'OTTOCENTO

Per i pensatori liberali (Constant, Tocqueville, Stuart Mill) la democrazia è garanzia dagli abusi di potere



#### OGGI

Lo scandalo "Ruby Gate" riapre il dibattito su quali siano limiti e prevaricazioni nella gestione del potere

### Le tappe

L'intervista/ Bill Emmott, ex direttore dell'Economist

## SE DIMETTERSI È UN OBBLIGO

ENRICO FRANCESCHINI

LONDRA

Per dieci anni direttore dell'*Economist*, Bill Emmott dedicò varie copertine a Berlusconi, inclusa una diventata famosa che lo definiva, a causa del conflitto d'interesse e dei suoi processi, "indegno di governare". Conosce bene il nostro paese, ci ha appena scritto un libro intitolato *Forza, Italia*, sottinteso: forza, Italia, liberati di Berlusconi e riprendi a volare. Ma anche lui è stupito degli ultimi sviluppi: «Un simile abuso di potere sarebbe inconcepibile nel mondo anglosassone e in qualsiasi paese democratico».

Che cosa la colpisce di più?

«Tutti i politici chiedono e ottengono favori. Tutti cercano di abusare del proprio potere. Ma se c'è un confine invalicabile è il lavoro della polizia. Cercare di influenzare una decisione delle forze dell'ordine è un abuso che in Gran Bretagna, in America, ma pure in Giappone o in Germania, condurrebbe dritto alle dimissioni di chi ne è responsabile».

Nel Regno Unito, veramente, ci sono stati ministri che si sono dimessi per molto meno.

«Certamente. Peter Mandelson fu costretto a dimettersi perché accusato di avere aiutato un uomo d'affari a ottenere la cittadinanza britannica. Un'accusa peraltro mai provata in un tribunale e di cui lui continua a professarsi innocente. Ma Blair, allora premier, ritenne che il comportamento di Mandelson, sebbene lega-

### Impensabile

*In Gran Bretagna o nelle altre democrazie occidentali una situazione come quella italiana non è nemmeno immaginabile. Più di un ministro ha dovuto lasciare il posto per comportamenti semplicemente "inappropriati"*

le, desse un'impressione di improprietà e questa era diventata un danno per il partito laburista e dunque per il governo. Quindi ne chiese le dimissioni».

Il ministro degli Interni David Blunkett si è dovuto dimettere per una *nanny*...

«Sì, per avere apparentemente chiesto l'accelerazione della pratica che doveva assegnare o respingere il permesso di soggiorno della baby-sitter straniera di una sua amica, o meglio della sua amante. Quella *nanny* ha poi ottenuto il permesso, perché ne aveva tutto il diritto. Ma l'intervento del ministro è bastato a farlo dimettere».

Cos'è che tiene così severamente a bada gli abusi del potere, in Gran Bretagna e altrove?

«Da un lato il senso etico. La *fairness*, l'imparzialità, l'equità, è un dovere di chi governa la cosa pubblica e la gente si aspetta che venga rispettato. Poi ci sono i regolamenti: norme che dicono cosa i membri del governo possono fare e non fare, amministrati dal *civil service*, funzionari dello stato non schierati politicamente. Nell'Italia berlusconiana forse è difficile immaginare che una simile imparzialità sia possibile, ma in questo paese e in America succede».

E che ruolo hanno i media?

«Fondamentale. Stampa e tivù vanno all'attacco di qualsiasi sospetto di comportamento improprio. Senza distinzioni di parte. Il *Telegraph*, quotidiano conservatore, ha screditato decine di deputati dei Tories nello scandalo sui rimborsi spese. La *Bbc*, diretta da laburisti, ha dato del bugiardo a Blair per i dossier sulle armi in Iraq».

Quindi, tradizione etica, norme severe e un'informazione libera. Eppure gli abusi di potere ci sono anche all'estero.

«La corruzione del Giappone è leggendaria. E negli Usa basta dire Watergate, il padre di tutti gli abusi politici. Ma raramente chi abusa del proprio potere la fa franca, come dimostrano sia la fine di Nixon nel Watergate, sia gli innumerevoli leader giapponesi travolti da scandali di corruzione».

Cosa c'è dunque di insolito nel caso italiano?

«Due aspetti. È l'abuso di un'istituzione statale nei confronti di un'altra: il governo che dice alla polizia cosa deve fare. E poi il fatto che il responsabile, Berlusconi, non si dimette. Almeno per ora».

Come si costruisce una verità "fittizia"

## LA CULTURA DELLA MENZOGNA

ALDO SCHIAVONE

Da sempre, il potere intrattiene con la verità e con il suo contrario un rapporto difficile. Il potere si nasconde, e mente e falsifica per conservarsi e crescere. È anche per cercar di sciogliere questo nodo, che è nata la democrazia: con i governanti finalmente in pieno sole, visibili al centro della piazza – e non più nell'ombra dei palazzi o dei templi – sotto lo sguardo vigile del popolo riunito in assemblea, cui non si sarebbe potuto celare nulla.

Il potere è per sua natura asimmetrico: il suo esercizio sospende l'eguaglianza, e produce al suo posto uno squilibrio, un dislivello, un più e un meno. Questa dissimmetria è ineliminabile, ed è come la forza di gravità che curva lo spazio intorno a sé: distorce tutto quello che le sta intorno – rapporti sociali, discorsi, comportamenti. E proprio come la gravità, essa distorce anche la luce, che scivola e devia – assorbita, riflessa, rifratta – tramutando la sua rettilineità originaria in un ingannevole gioco di oscurità, di inganni e di misteri: l'irresistibile segretezza del potere, che ama nascondersi e dissimularsi: questo è la sua verità – gli "arcana imperii", dicevano i Romani, che ne capivano.

Le democrazie moderne hanno costruito nel tempo dispositivi efficaci per ridurre i rischi di questa ineliminabile

### Falsificazione

*Un regime produce una sua "verità" che non esita a ricorrere a una brutale falsificazione dei fatti per imporsi e diventare dominio. Tutto il Novecento è percorso da episodi di questo tipo di inquinamento*

le deriva. Essi ruotano intorno a due assi fondamentali. Da un lato, la libertà della conoscenza, la diffusione dell'informazione, lo sviluppo senza limiti della capacità critica del pensiero e delle opinioni: l'impianto illuministico, insomma. Dall'altro, la sottomissione del potere alla legge e alla regola giuridica – costituzionalismo greco e diritto romano – per stringerlo in una rete dalle maglie sempre più fitte, dalle quali fosse impossibile sfuggire, e che riuscissero a contenere il suo esercizio senza mai trasformarlo nel suo abuso: senza cioè che la dissimmetria diventasse arbitrio. Si è aperta così una partita complicata, e dagli esiti tutt'altro che scontati, i cui movimenti hanno riempito il tempo della nostra modernità. Le vittorie, sono sempre provvisorie. Le sconfitte, rovinose e portatrici di sventure.

È per potersi tramutare in abuso, che il potere mente: per meglio dire, produce un suo regime di verità, che non esita a ricorrere alla più brutale falsificazione dei fatti per imporsi, e diventare dominante. La storia del Novecento è piena di grandi menzogne prodotte da poteri che si erano totalmente trasformati in abusi mostruosi: la menzogna delle razze per aprire la strada allo sterminio; la menzogna dell'Italia come potenza militare e imperiale, per costruire al fascismo un consenso di massa; la menzogna sovietica, per poter sostituire l'irrealizzabilità del comunismo con un regime inetto e dispotico.

Accanto a queste menzogne che chiamerei "di sistema", esistono poi le menzogne e le falsificazioni "locali", d'occasione, ma non meno inquinanti e pericolose, che non escludono a prima vista la democrazia – come le altre – ma anzi sembrano poter convivere con essa, e presentarsi solo come suoi piccoli aggiustamenti. E sono invece tossine micidiali: a non combatterle, se ne resta paralizzato. Menzogne per coprire abusi, e che ne producono altri: in una spirale perversa e inarrestabile. Fino al corto circuito conclusivo: "non leggete i giornali" (come ha detto il nostro Premier) – tutti i giornali, da *Repubblica* al *New York Times*: la menzogna che non potendo aver ragione della realtà, distrugge almeno lo specchio, per non vedercisi dentro.

### LIBRI

**GIOVANNI SARTORI**  
Il sultanato  
Laterza 2010

**JONATHAN SWIFT**  
L'arte della menzogna politica e altri scritti  
Bur 2010

**HANNAH ARENDT**  
La menzogna in politica  
Marietti 2006

**LUIGI STURZO**  
La politica e la menzogna  
Rubbettino 2005

**PAUL GINSBURG**  
Berlusconi  
Einaudi 2003

**JOSEPH A. SCHUMPETER**  
Capitalismo, socialismo e democrazia  
Etas 2001

**JACOB L. TALMON**  
Le origini della democrazia totalitaria  
il Mulino 2000

**MOSES I. FINLEY**  
La democrazia degli antichi e dei moderni  
Laterza 1997

**WALTER SCHLANGEN**  
Democrazia e società borghese  
il Mulino 1979

**CRAWFORD B. MACPHERSON**  
La vita e i tempi della democrazia liberale  
Il Saggiatore 1977



### LE IMMAGINI

Sotto, una caricatura della rivoluzione francese. In alto, un disegno di Daumier e una vecchia carta da gioco

