

Ferrara, 10 novembre 2012
Corso “Donne, politica, istituzioni”

LA COSTITUZIONE DEI POTERI **Ovvero: la circolarità tra regole costituzionali,** **sistema politico e comunità politica 1**

1. Tre elementi costitutivi: regole costituzionali, **sistema politico, comunità politica**

Il docente chiamato a illustrare l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni corre sempre il pericolo di squadernare all'uditorio norme e dati con precisione assoluta, ma isolati tra loro, come spersi in un enorme arcipelago. Finendo così per trasformare chi ascolta in quel personaggio di Borges 2, che conosceva tutte le singole foglie di ogni singolo albero, ma non capiva il concetto di bosco. Per evitare tale rischio, è necessario munirsi da subito di una chiave di lettura unitaria e sistematica del tema che abbiamo di fronte.

Propongo di muovere da una citazione che può servirci da bussola 3: «*Chi conosce il diritto costituzionale classico e ignora la funzione dei partiti, ha un'idea sbagliata dei regimi politici contemporanei; chi conosce la funzione dei partiti e ignora il diritto costituzionale classico ha un'idea incompleta [...] dei regimi politici contemporanei*» [Maurice Duverger].

La citazione ci dice che un'analisi dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni di un ordinamento dato che miri a comprenderne le effettive dinamiche, deve tenere insieme (almeno) due punti prospettici complementari: le regole costituzionali e il sistema politico 4. Non si tratta di contaminare due scienze – il diritto costituzionale e la scienza della politica – aventi un diverso statuto, una diversa metodologia ed una diversa finalità (la prima prescrittiva di regole giuridiche vincolanti, la seconda descrittiva e predittiva delle regolarità nei comportamenti degli attori politici). E', semmai, la consapevolezza – acquisita da tempo – della insufficienza euristica del solo dato normativo costituzionale, fondato sul mero rapporto tra

organi costituzionali (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica): **5** «*le forme di governo dello Stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal “sistema dei partiti”*», come – già nel 1970 – riconosceva esplicitamente Leopoldo Elia, nella sua ormai classica voce *Governo (forme di)*, pubblicata nella *Enciclopedia del diritto*.

Del resto, la realtà di un sistema politico pluralista caratterizzato dalla presenza di più partiti è presupposta dalla nostra Costituzione (art. 49), così come è presupposta l'esistenza di una pluralità di gruppi parlamentari, che dei partiti sono la proiezione istituzionale (si vedano l'art. 72, comma 4, e l'art. 82, comma 2, Cost.). Dunque, le stesse regole costituzionali non potrebbero trovare implementazione in assenza di un sistema politico partitico pluralista. Ignorarlo, quindi, sarebbe come accecarsi di un occhio: e la vista non era certo la qualità migliore dei ciclopi.

Quanto detto, però, non basta. Le regole costituzionali e il sistema politico non esauriscono gli elementi da considerare per una corretta comprensione dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni di un ordinamento dato. Va assunto un terzo punto prospettico privilegiato: quello della comunità politica **6**

La categoria è ampia, inclusiva di tutti i soggetti a un tempo *passivi*, perché sottoposti alle decisioni delle istituzioni, e *attivi*, perché condizionanti il sistema politico attraverso le loro scelte ed i loro comportamenti. La categoria è eterogenea, comprendendo i cittadini, i gruppi, le associazioni, i movimenti. Questa sua indeterminatezza impone di adoperarla con cura, per non scivolare nelle sabbie mobili della sociologia giuridica (quando non del *talk show* televisivo).

Per non ampliare troppo la riflessione odierna, circoscriverò il concetto di comunità politica al suo significato più strettamente correlato ai meccanismi istituzionali, assumendola stipulativamente come insieme dei cittadini-elettori: guarderemo, dunque, agli strumenti che la comunità politica così intesa ha a disposizione per influenzare le dinamiche della forma di governo; cercheremo di capire quanto la comunità politica davvero decida circa la conformazione e la resa della forma di governo.

Possiamo dunque, riassuntivamente, immaginare l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni come l'area di un triangolo equilatero **7**, al vertice del quale troviamo le regole costituzionali, mentre ai due estremi della base si collocano il sistema politico e la comunità politica.

L'allegoria geometrica indica la necessità di guardare alla dinamica delle istituzioni con gli occhiali sia del costituzionalista che del politologo, mettendoci così al riparo dalle miopie dell'uno e dell'altro. Mai fidarsi del primo: se gli altri giuristi sanno tutto di poco, il costituzionalista invece è l'unico a sapere poco di tutto. Mai fidarsi, però, neppure del politologo, che ti spiega perfettamente cosa accadrà salvo, *dopo*, spiegarti altrettanto perfettamente perché non è accaduto.

2. Segue: circolarità e interazione tra regole costituzionali, sistema politico, comunità politica.

I tre vertici del triangolo interagiscono tra loro, condizionandosi reciprocamente. L'organizzazione istituzionale è infatti un sistema; dunque è fisiologico che l'impulso proveniente da una sua componente si trasmetta anche alle altre. Così come – nei casi di crisi del sistema – la scossa sismica che investe una componente è destinata inevitabilmente a travolgere tutte le altre. Dimostriamo l'assunto.

8 Le regole costituzionali – non a caso poste al vertice del nostro ipotetico triangolo – si impongono al sistema politico, limitandone l'azione

Il meccanismo giuridico che rende possibile questa prevalenza del diritto sulla politica ha un nome, rigidità costituzionale, e rappresenta una delle novità fondamentali del costituzionalismo moderno.

Ciò che la Carta costituzione include nelle sue disposizioni non è più modificabile attraverso la legge ordinaria, strumento normativo nella disponibilità della maggioranza parlamentare. Serve un procedimento legislativo aggravato: nelle deliberazioni necessarie (due per ciascuna camera, a distanza di almeno tre mesi l'una dall'altra), nella maggioranza richiesta (i 2/3 degli aventi diritto al

voto), nei meccanismi di salvaguardia (l'eventualità di un referendum popolare contro la riforma costituzionale se approvata a maggioranza assoluta). Lo scopo perseguito dalla procedura di revisione – disciplinata nella Costituzione italiana al suo art. 138 - è impedire alla maggioranza politica del momento (a *qualsiasi* maggioranza politica del momento), di disporre delle regole costituzionali, perché le regole del gioco democratico vanno considerate come patrimonio di tutti e da tutti condiviso.

Se, dunque, si intende porre mano ad una modifica costituzionale, la maggioranza di governo deve cercare il consenso anche di larga parte dell'opposizione parlamentare.

Guardiamo, da questo punto di vista, l'art. 138 Cost. Il doppio binario tracciato per riformare la Costituzione è frutto di grande saggezza. La previsione di una maggioranza dei 2/3 alla Camera e al Senato, capace di esaurire all'interno del Parlamento il procedimento di revisione, induce alla ricerca del più ampio consenso possibile, spinge allo sforzo di una condivisione tra schieramenti opposti, ricreando così artificialmente un (rinnovato) accordo costituente a salvaguardia di una comune identità costituzionale. La previsione alternativa di una maggioranza inferiore (pari al 50%+1 degli aventi diritto al voto) serve per non regalare ad una minoranza parlamentare un potere di veto; in tal caso però la decisione di maggioranza può essere sottoposta al giudizio inappellabile del corpo elettorale chiamato ad un voto referendario per iniziativa della minoranza (elettorale, territoriale, parlamentare) contraria alla revisione costituzionale.

La rigidità costituzionale copre non solo i principi fondamentali della Costituzione e i diritti di libertà in essa riconosciuti: si apre ad ombrello anche sul disegno costituzionale della forma di governo e – con il massimo di rigidità possibile – della forma di Stato: «*La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale*» (art. 139 Cost.).

Ciò obbliga i vari organi statali (Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica) a svolgere le funzioni di cui sono titolari nel rispetto delle forme e dei limiti tracciati in Costituzione, senza travalicare dal proprio ruolo e dalle proprie competenze istituzionali. Tracimare da tali argini, interferendo con compiti altrui o addirittura

rivendicando a sé attribuzioni costituzionali altrui, significa provocare tecnicamente un conflitto tra poteri dello Stato, la cui risoluzione è affidata – *ex art. 134 Cost.* – alla Corte costituzionale. Il cerchio così si chiude: il disegno costituzionale della forma di governo, violato da un eccesso di potere della politica, viene ripristinato attraverso la sentenza di un tribunale costituzionale posto a sentinella dei confini tra gli organi dello Stato.

9. Il sistema politico, per quanto sottoposto alle regole costituzionali, a sua volta le riempie di senso e orienta l'effettiva dinamica delle regole costituzionali sulla forma di governo. Il medesimo disegno costituzionale dell'organizzazione statale, infatti, risponde a modalità funzionali assai diverse a seconda dell'assetto partitico sottostante.

Decisivo è, innanzitutto, il numero di partiti in competizione: un sistema politico a bipartitismo rigido (come in Inghilterra), a multipartitismo temperato (come in Germania) a multipartitismo estremo (come in Italia), muta profondamente il funzionamento della relativa forma di governo, che pure è in tutti questi paesi di stampo parlamentare: diversa è la scelta del *premier*, la formazione del Governo, la effettiva durata degli esecutivi e delle legislature, la capacità di realizzare l'indirizzo politico di maggioranza, la stessa alternanza al governo tra forze politiche.

Ancor più decisivo è il potenziale di coalizione tra i vari partiti in campo, che finisce per determinare la logica bipolare o multipolare della forma di governo, in qualche misura anche indipendentemente dal numero delle forze politiche: si pensi all'Italia degli ultimi vent'anni (prima dell'avvento del Governo Monti), con una dialettica parlamentare tra due poli composti da una nutrita schiera di sigle politiche (alcune quasi monocellulari). In tal modo, ordinamenti che hanno un considerevole numero di partiti, tramite accordi di coalizione finiscono (almeno potenzialmente) per operare in modo non dissimile da ordinamenti bipartitici o da ordinamenti a pluripartitismo temperato.

Decisiva, infine, è anche la polarizzazione ideologica del sistema partitico, che può oscillare tra due estremi: la *conventio ad excludendum* nei confronti di una o più forze politiche escluse *a priori* da dirette responsabilità di governo e non coalizzabili (come accaduto in Italia nei confronti del PCI e del MSI e come è presumibile accadrà

verso il M5S di Beppe Grilo) o, all'opposto, il riconoscimento dell'eguale legittimazione a governare di tutti gli schieramenti in campo, quale condizione indispensabile per una corretta dialettica politica e per una effettiva possibile alternanza. Ed è inutile dire come, nei paesi normali, i poli contrapposti si affrontino, in campagna elettorale, con la massima durezza su idee, proposte, programmi, astenendosi però il più possibile da messaggi il cui contenuto sia la demonizzazione dell'avversario politico in quanto tale. Un film, questo, mai proiettato nelle campagne elettorali in Italia, dove addirittura si è arrivati - in occasione delle consultazioni politiche del 2006 - a contestare la regolarità del voto ed i suoi esiti.

Infine **10** è la comunità politica - attraverso il voto politico e amministrativo - a definire il numero ed i rapporti di forza tra i partiti, determinando così la morfologia del sistema politico. In ciò, peraltro, mostrando comportamenti elettorali differenti a seconda delle regole elettorali con il quale i voti vengono trasformati in seggi: si pensi, ad esempio alla residualità politica (fino alla scomparsa definitiva) della DC, nel passaggio da un meccanismo elettorale proporzionale ad uno tendenzialmente maggioritario. Il che spiega perché la comunità politica rappresenti, per i partiti, un ambito capitale sociale in cui radicarsi o dal quale almeno rastrellare il massimo dei consensi.

Così come è sempre la comunità politica - attraverso il voto referendario - a decidere per l'abrogazione (o meno) di leggi ordinarie qualificanti l'indirizzo politico governativo, ovvero a riscrivere leggi ordinarie di sistema votando a favore di quesiti referendari manipolativi che trasformano l'elettore in legislatore: si pensi, ad esempio, a quanto la modifica in senso maggioritario della legislazione elettorale, avvenuta per via referendaria, ha condizionato l'evoluzione del sistema politico italiano ed il funzionamento della stessa forma di governo.

Infine, è ancora la comunità politica ad avere il potere di impedire l'entrata in vigore di una revisione costituzionale approvata dalla sola maggioranza: è quanto accaduto, il 25-26 giugno 2006, per la riforma dell'intera Parte II della Costituzione voluta e imposta al Parlamento dal centrodestra, ma respinta senza appello dal corpo elettorale.

In tutti questi casi, dunque, **11** la comunità politica influisce sulla scrittura delle regole (legislative e costituzionali) della forma di governo.

Come volevasi dimostrare, esiste una circolarità tra le componenti della forma di governo (regole costituzionali, sistema politico, comunità politica) che interagiscono reciprocamente condizionandosi vicendevolmente.

Ecco perché la definizione di forma di governo non fotografa mai una realtà statica, semmai una situazione eminentemente relazionale: essa, infatti, viene a descrivere certamente i rapporti che si instaurano tra gli organi costituzionali, ma deve includere anche quelle istituzioni sociali (sistema dei partiti e corpo elettorale) che condizionano in larga misura la struttura ed il funzionamento degli organi predetti. Quella che possiamo avere, dunque, è solo una foto in movimento **12**

3. La forma di governo parlamentare italiana (e i suoi correttivi)

Nell'architettura costituzionale, è la Parte II ad essere dedicata all'«*Ordinamento della Repubblica*», scandita in diverse sezioni, le prime tre delle quali espressamente dedicate a «*Il Parlamento*» (artt. 55-82), «*Il Presidente della Repubblica*» (artt. 83-91), «*Il Governo*» (artt. 92-100).

Le relazioni sistemiche tra questi tre organi costituzionali sono ispirate alla logica della forma di governo parlamentare, connotata nei suoi due elementi indefettibili: il primo, in positivo, è il rapporto permanente di fiducia tra le camere e l'esecutivo; il secondo, in negativo, è l'esclusione dall'attività di governo del Capo dello Stato, privo di investitura diretta da parte del corpo elettorale.

Il circuito dell'indirizzo politico viene così dinamicamente tracciato **13**: muove dal voto (libero, personale, eguale, segreto, periodico, *ex* artt. 48 e 60 Cost.) del corpo elettorale, che determina la composizione del Parlamento, il quale – mediante il rapporto permanente di fiducia e l'approvazione delle leggi necessarie – permette al Governo di rimanere in carica per realizzare il programma concordato con la sua maggioranza, il tutto sotto il controllo e il confronto costante con l'opposizione parlamentare. Esterno a tale

circuito, il Presidente della Repubblica è investito di un ruolo di garanzia, che si rivela decisivo soprattutto nei momenti di crisi (di governo o di legislatura).

Quanto detto, pur se esatto, restituisce della nostra forma di governo solo la superficie. Per andare più in profondità, è utile appoggiarsi all'insegnamento della scienza politica **14** [Gianfranco Pasquino] che guarda alle forme di governo anche attraverso un inedito criterio, rappresentato dal numero di soggetti dotati di potere decisionale formale o sostanziale: i cd. *veto players*.

La categoria include attori - istituzionali, politici, sociali – il cui consenso è necessario affinché venga presa una decisione. In quanto titolari di un diritto di veto o di un potere di interdizione, la loro presenza, il loro numero, il loro attivarsi (o meno) incide profondamente sull'effettivo funzionamento del sistema istituzionale.

Quanto al ruolo di tali figure, il politologo tende a leggervi una funzione negativa di freno: più sono numerosi i *veto players* più è alta la probabilità che il sistema politico ed istituzionale resti fermo, ancorato allo *status quo*.

La teoria dei *veto players* ha un sicuro aggancio costituzionale. La Parte II della Costituzione, dedicata all'ordinamento della Repubblica, prevede infatti tutta una serie di organi o istituti introdotti al fine di sottrarre all'(altrimenti) onnipotente disponibilità del raccordo Parlamento-Governo tutta una serie di decisioni politiche: si parla, in proposito, di «correttivi del regime parlamentare» [Vezio Crisafulli] **15**

Diversamente dal politologo, il costituzionalista ne valorizza la funzione di freno al blocco di maggioranza, riconoscendovi dunque un essenziale elemento di garanzia di tenuta pluralistica del sistema istituzionale

Alcuni di loro operano come *veto players* “orizzontali” **16**, perché a vario titolo partecipano al procedimento legislativo o dispongono del suo prodotto normativo: sono i Presidenti di Camera e Senato, il Capo dello Stato, la frazione di corpo elettorale titolare della funzione referendaria abrogativa, i giudici, la Corte costituzionale.

Altri operano come *veto players* “verticali” **17**: sono le Regioni, l'Unione europea, il sistema della CEDU, la Corte penale

internazionale, alle quali l'ordinamento statale ha progressivamente ceduto – secondo Costituzione – ambiti di sovranità limitando, di converso, le proprie competenze normative o giurisdizionali.

Anche in questo caso siamo in presenza di una scelta saggia compiuta dai Costituenti, che hanno così creato un inedito sistema di pesi e contrappesi, **18** «sicché l'indirizzo politico di maggioranza ha subito e subisce altrettante limitazioni od altrettanti condizionamenti» [Livio Paladin].

L'importanza di questo sistema può essere colto mediante un'esemplificazione. Muoviamo dal caso – purtroppo non di scuola – di una maggioranza parlamentare che, su iniziativa del suo Governo, approvi una serie di leggi a vantaggio esclusivo del Presidente del Consiglio o di alcuni propri esponenti politici.

Nella logica del regime parlamentare “puro”, l'unico contrappeso possibile ad un simile indirizzo legislativo andrebbe ricercato nella responsabilità politica dei partiti di governo, sanzionabile, al momento del rinnovo delle camere, da un voto **19** che li punisca, segnalando così la contrarietà degli elettori rispetto a quel tipo di legislazione.

Nella logica del regime parlamentare “corretto”, l'itinerario di simili leggi risulta ben più accidentato. Vediamone i principali semafori **20**.

[1] In sede di promulgazione, **21** il Presidente della Repubblica potrebbe rinviarle alle Camere, con messaggio motivato, segnalandone gli eventuali vizi di costituzionalità o di merito costituzionale (come è accaduto per le leggi di riforma del sistema radiotelevisivo e dell'ordinamento giudiziario nella XIV Legislatura).

[2] Se promulgate, quelle leggi dovrebbero essere comunque **22** interpretate dai giudici in modo conforme a Costituzione, ricavandone dunque – laddove possibile – significati normativi ad essa compatibili anche se difformi dall'intenzione del legislatore storico (è quanto accaduto per le leggi sulle rogatorie internazionali o sull'insindacabilità parlamentare, approvate sempre nella IV Legislatura, o sulla legge 40 del 2003 in materia di procreazione assistita).

[3] Laddove quelle leggi siano irrimediabilmente illegittime, è dovere dei giudici impugnarle davanti alla Corte costituzionale **23**,

che – riscontrata la denunciata lesione di disposizioni della Costituzione – ha il potere di rimuoverle dall'ordinamento con sentenze aventi un effetto generale e retroattivo (è quanto accaduto per i vari lodi – Maccanico e Alfano – introduttivi di inedite immunità processuali penali delle Alte cariche dello Stato).

[4] Laddove quelle legge, invece, non presentino vizi di costituzionalità, potranno sempre essere fatte oggetto di referendum popolare, **24** mirante alla loro abrogazione da parte di un corpo elettorale chiamato, così, a correggere l'indirizzo politico di maggioranza (è quanto si è tentato di fare, inutilmente, con la legge sulla fecondazione assistita; è quanto si è riusciti a fare, nel 2011, con le leggi sulla privatizzazione dell'acqua, sul nucleare e sul cd. legittimo impedimento)

In questo modo una maggioranza parlamentare, per quanto legittimata dal voto popolare, non può tutto. Il suo indirizzo politico si realizza a mezzo di procedure controllate e sottoponendosi a regole costituzionali indisponibili, perché poste a garanzia di tutti. La forma di governo parlamentare rivela così una precisa architettura costituzionale, più complessa di quanto i populistici desiderino e più efficace di quanto **25** i girotondi o **26** i “vaffa” di Beppe Grillo paventino, perché «*la politica delle istituzioni è un'arte che richiede competenza e pazienza in dosi ugualmente elevate*» [Gianfranco Pasquino].

4. Esiste un problema di qualità della rappresentanza?

Si badi bene. Il disegno costituzionale della forma di governo risulta tratteggiato solo nell'essenziale, con disposizioni che presentano una struttura il più delle volte «*a fattispecie aperta*» [Leopoldo Elia].

Anche questa elasticità normativa **1**, a ben vedere, è una scelta saggia. Gli attori chiamati a recitare il canovaccio costituzionale della forma di governo parlamentare sono le forze politiche. E l'alternativa, potenzialmente esplosiva, tra una politica ingessata dal diritto e una politica sciolta dal diritto può essere disinnescata solo in un modo, individuato oculatamente dai Costituenti: la scrittura di *regole* (capaci di conformare la condotta dei soggetti politici) *elastiche* (capaci di

lasciare margini di manovra e di adattamento alle dinamiche del sistema politico).

Se così è (ed è così) ne deriva un importante corollario: se il sistema politico non svolge bene la sua funzione, a risentirne è inevitabilmente il telaio istituzionale descritto in Costituzione. E' quanto stiamo vivendo oggi, in Italia, dove esiste ed è grave un problema di qualità della rappresentanza politica.

La *doxa* dominante tra l'opinione pubblica formula nei confronti della classe politica numerose critiche, anche con punte aspramente antipolitiche **2**. Volendole riassumere, esse attengono alla sua *composizione*, alla sua *competenza* e alla sua *rappresentatività*.

Muoviamo dalla prima. Ciò che si stigmatizza è il fatto che larga parte dei politici incarnino una casta di professione **3** (che vive *di* politica) e non una classe dirigente (che vive *per* la politica). Dove prevalgono i politicanti (che pensano sempre alle prossime *elezioni*) sugli statisti (che pensano semmai alle prossime *generazioni*). Un ceto politico che, non condividendole, non conosce neppure le condizioni della vita reale dei propri concittadini.

La seconda critica attiene alla mancanza di competenza dei rappresentanti **4**. Prodotta da una trafila tutta politico-partitica e fortificata dai privilegi e dalle impunità che si elargisce, la classe politica dimostra una vocazione autopoietica: sopravvive, si riproduce, determina le carriere politiche, attribuisce le cariche ministeriali senza alcun bisogno di dimostrare o di pretendere particolari professionalità.

La terza accusa mossa dall'elettorato nei confronti della classe politica è di essere scarsamente rappresentativa. Il divario tra paese *reale* e paese *legale* si approfondisce progressivamente ma inesorabilmente e ad una classe politica delegittimata si contrappone sempre più una mitica società civile, oggi nella sua variante tecnocratica e bocconiana **5**.

Fate attenzione. Non importa che simili accuse siano o meno fondate. Ciò che si rivela decisiva è la circostanza che si tratti di rilievi condivisi tra la più larga parte degli elettori e che investano trasversalmente l'intera classe politica. Esse hanno cioè raggiunto la

dimensione propria del *mito*, cioè di una credenza largamente diffusa anche se falsa (o non del tutto vera).

Stiamo dunque camminando, in precario equilibrio, su una fune sottile sospesa nel vuoto **6**. Il rischio è che il *deficit* di qualità della rappresentanza trasformi una crisi *nella* democrazia in una crisi, senza ritorno, *della* democrazia. Per ora, i cittadini contestano le istituzioni esistenti, il loro rendimento, il ceto politico ma – nella loro maggioranza – non ne rifiutano i principi di fondo.

Tale critica, tuttavia, se non incanalata entro gli spazi e le forme di una rinnovata partecipazione, può varcare il punto di non ritorno. E' già accaduto in passato. L'Italia ha conosciuto sia l'antiparlamentarismo **7** che "l'uomo forte" **8**, sia il qualunquismo **9** che "l'unto del Signore" **10**. Abbiamo già dato.

Il problema, allora, è come evitare un simile *de-javù*. Come fare in modo che le critiche alla classe politica non siano né tanto indiscriminate da risultare sterili, né tanto distruttive da risultare pericolose.

Rispondere a questo interrogativo significa come ed in quale misura la comunità politica può svolgere un ruolo – da protagonista o da comprimario – nella dinamica della forma di governo parlamentare.

5. Un dato di partenza: il divieto di mandato imperativo

Una riflessione sulla qualità della rappresentanza e sui meccanismi attraverso i quali i cittadini possono ottenerla e preservarla deve partire da un dato costituzionale non eludibile: il divieto di mandato imperativo, *ex art. 67 Cost.* **11**

Questo dato costituzionale fa problema. Nel linguaggio comune, infatti, la parola *mandato* rinvia ad un incarico che si affida a qualcuno di agire in vece nostra, un contratto attraverso il quale una parte (il mandatario) si obbliga a compiere uno o più atti giuridici per l'altra parte (il mandante). E proprio a garanzia del rapporto sinallagmatico tra le due parti, il rappresentato può sempre revocare il mandato al rappresentante, se insoddisfatto delle modalità con cui quest'ultimo adempie ai suoi obblighi o dei risultati ottenuti.

Tutto questo non ricorre, invece, nel mandato parlamentare: come abbiamo visto, infatti, l'unica volta che la Costituzione italiana utilizza il termine *mandato* lo fa in negativo, a contrario, proprio per escluderne l'esistenza e l'applicabilità.

Ci sono ragioni storiche e legate alla teoria della rappresentanza politica che giustificano il divieto di mandato imperativo. Mi limiterò – schematicamente – all'epitome delle ragioni pratiche che stanno dietro all'art. 67 Cost.

[1] Né il rappresentante né il rappresentato possiedono la sfera di cristallo per predire il futuro **12**.

Intendo dire che nessuno dei rappresentanti eletti (nel momento in cui fa promesse all'elettorato) e nessuno degli elettori o dei gruppi di elettori (nel momento in cui avanzano le loro richieste ai candidati) possono prevedere quali materie verranno davvero dibattute e votate nell'assemblea rappresentativa.

Per di più, le richieste fatte e le promesse formulate hanno sempre una certa vaghezza, né possono tener conto delle emergenze che verranno né degli accordi che si dovranno stringere in aula. Su queste basi, non è edificabile un vincolo di mandato.

[2] Oltre una certa misura – dettata dal rispetto di regole procedurali e da limiti costituzionali di contenuto per le loro decisioni - non si possono imbragare le assemblee politiche **13** come le mutande sovrapposte ai nudi michelangioteschi del *Giudizio Universale*.

Se tutti gli eletti fossero inscindibilmente vincolati ai loro elettori da un mandato preciso, specifico, immutabile, quasi sicuramente nessuna assemblea elettiva potrebbe funzionare, perché irrigidita e ingessata dall'armatura dei mandati contrapposti. Contro la logica binaria del *sì/no*, la dialettica parlamentare serve proprio a meglio formulare e riformulare quelle alternative decisionali, anche in vista del conseguimento del maggior consenso possibile.

[3] I parlamentari non sono **14** come i giocatori di calcio che, durante la partita, possono essere sostituiti con altri giocatori di riserva.

La nostra Costituzione, infatti, non prevede la revoca del mandato parlamentare in corso di legislatura. E fa bene. Il combinato

disposto tra mandato imperativo e possibilità di revoca, infatti, congelerebbe la rappresentanza ed impedirebbe qualsiasi attività progettuale e decisionale di medio-lungo periodo.

Queste le ragioni che portano ad escludere sia la necessità che l'utilità di un mandato imperativo per i singoli rappresentanti.

Cadremmo in errore, però, se ritenessimo che ciò escluda la praticabilità di meccanismi capaci di incidere virtuosamente sulla qualità della rappresentanza. Ai fini della nostra riflessione, l'indicazione di metodo ricavabile dall'art. 67 Cost. è un'altra: gli strumenti capaci di migliorare la qualità della rappresentanza operano prima e dopo il mandato parlamentare, perché *durante* il suo esercizio i nostri rappresentanti – una volta seduti sullo scranno parlamentare – godono di ampia discrezionalità politica e di sicura inamovibilità. Potremo cercare di condizionarli in mille modi (come vedremo più avanti). Ma non ci sarà possibile togliere sotto i loro glutei la sedia di deputato o di senatore: fosse anche la versione contemporanea **15** del cavallo di Caligola, una volta eletto, quel cavallo resterà per l'intera legislatura a Montecitorio o Palazzo Madama.

6. Il rapporto tra meccanismo elettorale e qualità della rappresentanza

A quale cassetta degli attrezzi possiamo allora attingere, per tentare di montare e smontare la rappresentanza parlamentare, in modo da alzarne il livello di qualità?

Se, come si è visto, l'effettività del disegno costituzionale della forma di governo condiziona ed è a sua volta condizionato dal sistema politico, la leva su cui possiamo fare gioco è il sistema elettorale **16**.

Che cos'è un sistema elettorale? Consiste in un meccanismo per trasformare i voti in seggi. Da qui la sua centralità ai fini del nostro argomento: la formula elettorale, infatti, condiziona sia *in entrata* che *in uscita* la rappresentanza politica parlamentare.

Le modalità di voto si irradiano *a monte*, condizionando le scelte delle forze politiche e il comportamento degli elettori. Così come si fanno egualmente sentire *a valle*, perché determinano la

formazione delle assemblee elettive e – se ben costruite – la formazione degli esecutivi.

Attenzione, però, a non cadere in fallaci automatismi. In questa materia, più che in altre, la differenza tra il dire e il fare è davvero profonda. Così come si rivela spesso abissale lo scarto tra il modello e la sua implementazione. Dobbiamo esserne consapevoli. Ecco perché **17** come le bandierine rosse in mare segnalano il pericolo di balneazione, altrettanto intendo fare, svelandovi alcuni fraintendimenti nel rapporto tra sistemi elettorali e qualità della rappresentanza.

7. Alla ricerca del migliore dei sistemi elettorali possibile: il voto proporzionale a preferenza plurima

Cominciamo con il dire che, se l'obiettivo è la qualità della rappresentanza, non esiste il sistema elettorale ideale. Non c'è un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi più funzionale allo scopo di garantire un certificato di qualità dell'assemblea elettiva.

Dimostrare l'assunto è agevole.

Istintivamente, si è portati a pensare che il meccanismo elettorale il quale, meglio degli altri, è in grado di garantire una libertà di voto dell'elettore esercitabile all'interno della più ampia offerta politica possibile, sia individuabile nella regola elettorale proporzionale accompagnata dalla possibilità di esprimere preferenze plurime.

I sistemi elettorali proporzionali puri sono come una macchina fotografica **18**: servono proprio a formare assemblee elettive che riproducano – come in un'istantanea – l'esatta forza di tutti i partiti che hanno partecipato alla competizione elettorale, affinché sia garantita una rappresentanza a tutti i bisogni, le richieste, gli interessi, le idee presenti nel corpo sociale. Attraverso il voto di preferenza, poi, l'elettore è in grado di determinare quali candidati, all'interno della lista del partito prescelto, andranno a Roma.

Una condizione apparentemente ideale: agli elettori è consentito di esprimere, al momento del voto, sia la loro propensione ideale (mediante la scelta del simbolo di partito preferito) che la loro opzione personale (mediante più voti di preferenza tra i candidati del proprio partito politico).

In realtà, su entrambi i versanti delle sue propensioni – ideali e personali – l’elettore è più una comparsa che un protagonista. Ce ne accorgiamo subito se andiamo a svelare cosa si celi dietro il voto di preferenza all’interno di collegi plurinominali.

Va detto, con chiarezza, che il sistema delle preferenze multiple si è rivelata – alla prova dei fatti – il migliore dei modi possibili per violentare la segretezza del voto.

Meglio di qualunque saggio di scienza della politica, l’ha spiegato il cinema, attraverso il film *Il portaborse* del regista Daniele Luchetti **19**:

Un signore di mezz’età con l’aria da impiegato (un DIRIGENTE SANITARIO), che seduto dall’altra parte del tavolo, apre un voluminoso registro.

DIRIGENTE SANITARIO: Vede, questo è l’elenco degli anziani ricoverati nei nostri reparti ospedalieri...Circa quattromila ospiti...Tutti voti che alle passate elezioni sono andati a Castri, ma che possono cambiare bandiera...

Luciano è seduto dalla parte opposta del tavolo. La pila di cartelline gialle alla sua sinistra è diminuita a favore di un’altra pila che si è formata alla sua destra.

LUCIANO (*incredulo*): Lei vuol dire che può convincere questi ricoverati a votare per Botero?

L’uomo fa una smorfia d’assenso

LUCIANO: E come fa?

DIRIGENTE SANITARIO: Con le buone!

Richiude pesantemente il librone.

LUCIANO: Eh no...voglio dire, come fa ad essere così sicuro che poi, nel segreto dell’urna, queste persone...

DIRIGENTE SANITARIO: Ma no! Quale segreto...Guardi, è matematico. (*Prende una penna*). Per ogni scheda si possono dare cinque preferenze, no?...Eh! Per i gruppi più piccoli e omogenei basta la tripletta; per quelli più complessi, beh, ci vuole la cinquina.

Luciano, perplesso, guarda attentamente l’uomo che ha preso a scrivere su un foglio.

DIRIGENTE SANITARIO: “Uno”, seguito da “quattro e cinque” sono i voti degli Enti Mutilati; “quattro, uno, cinque” sono i conventi; “cinque, quattro, uno”, le cliniche convenzionate. Alle passate elezioni, con Castri, “uno, sei, nove”, indicavano i voti dell’Ospedale Maggiore; “cinque” in quarta riga, il gerontocomio e “due” in quinta riga, Luigi...l’infermiere dei lungodegenti, che m’ha promesso sessantacinque voti anche stavolta, eh!...

Luciano, sempre più perplesso, richiude la cartellina gialla e la deposita sulla pila di destra, guardando dritto davanti a sé.

E' una storia che conosciamo bene: in Italia (dove si è votato con un simile meccanismo dal 1948 al 1992), proprio in ragione di ciò si è arrivati ad introdurre per via referendaria la regola della preferenza unica **20**. Era il 9 giugno 1991, i favorevoli all'abrogazione della preferenza multipla, contemplata nella legge elettorale della Camera dei deputati, raggiunsero il 95,6% dei voti espressi (su 62,2% degli aventi diritto).

Se questo non bastasse, le distorsioni della preferenza plurima si spingono oltre. Tra i candidati inseriti nella stessa lista scoppia la guerra civile **21** dell'uno con l'altro, a scapito del comune obiettivo di catturare i voti dei partiti avversari. E queste guerre intestine alimentano vere e proprie cordate di candidati dello stesso partito contrapposti nel medesimo collegio plurinominale: per essere eletti, infatti, hanno bisogno di attingere allo stesso serbatoio elettorale e, pertanto, devono innanzitutto rastrellare i voti di coloro che sono orientati a optare per la lista di cui fanno parte.

La stessa composizione delle liste viene astutamente confezionata con la tecnica dello specchietto per le allodole **22**. Così l'inserimento tra i candidati di ottime persone (poi non elette), grazie all'assegnazione dei seggi in proporzione ai voti ottenuti dal partito, contribuisce all'elezione di altri candidati della stessa lista dalla biografia di tutt'altra qualità. Succedeva, ad esempio, in Sicilia, dove convivevano all'interno della lista della Democrazia Cristiana candidati antimafia e candidati collusi con la mafia: votavi per Piersanti Mattarella e, preterintenzionalmente, contribuivi ad eleggere Vito Ciancimino.

Va infine segnalato come in una competizione elettorale – proporzionale e con collegi plurinomiali – il confronto sia tra liste di partito più che tra persone **23**. Con il risultato che il legame tra eletto ed elettore è molto debole. Fortissimo è invece il legame tra eletto e vertici di partito: perché è il partito che seleziona le candidature, ne decide la posizione in lista (collocando nelle posizioni più alte i candidati più fedeli), attiva la propria organizzazione per la campagna elettorale. E', insomma, il partito che determina la carriera politica del

candidato e, dunque, è al partito che il singolo parlamentare finisce per obbedire.

8. *Segue: il voto maggioritario in collegi uninominali*

Lo scarto tra teoria e prassi si registra in egual misura anche nell'ipotesi opposta di un voto maggioritario in collegi uninominali.

Se il sistema elettorale è di tipo maggioritario, in ogni collegio è in palio un unico seggio ed ogni partito gareggia nella competizione elettorale con un solo candidato. Quell'unico seggio in palio verrà assegnato al candidato che consegue il maggior numero di voti, fosse anche uno solo in più rispetto a quelli dei suoi competitori.

Proiettato su scala nazionale, un simile meccanismo di trasformazione dei voti in seggi ambisce a semplificare il sistema politico. I partiti piccoli e medi (se hanno un elettorato diffuso su tutto il territorio) inevitabilmente saranno superati dai partiti grandi. A loro volta i partiti più grandi, per garantirsi la vittoria, cercheranno di aggregarsi con altri partiti. Vi è dunque la necessità di dare vita a poche, consistenti, aggregazioni politiche (giacché partitini possono riuscire ad eleggere qualche candidato solo se i propri elettori sono concentrati in aree geografiche determinate, come la Lega Nord).

Se il sistema elettorale proporzionale è una macchina fotografica, il sistema elettorale maggioritario è come un trasformatore di energia **24**: selezionando solo i voti del vincitore, è un mezzo per scegliere chi governa e chi sta all'opposizione, chi cioè avrà la responsabilità del decidere e chi del controllare.

Sul versante che più ci interessa – la qualità della rappresentanza – che cosa promette un sistema elettorale così costruito? Abbiamo visto che la competizione avviene in collegi uninominali, dove in palio c'è un unico seggio. Ci si aspetterebbe, dunque, che il partito, investendo tutto su quel candidato, sia indotto ad una selezione qualitativa di alto profilo, perché il confronto elettorale è tra persone più che tra partiti **25**. Ne dovrebbe derivare anche un forte legame tra eletto ed elettore, perché ogni collegio certamente elegge il *suo* parlamentare (che si farà portavoce, a Roma, delle istanze degli elettori del *suo* collegio territoriale). L'eletto acquista così autonomia rispetto alla segreteria del partito perché vede

aumentata la propria forza politica rispetto all'apparato: quel seggio l'ha vinto lui, con la sua faccia e la sua storia personale, non il partito con il suo simbolo e le sue parole d'ordine.

E' davvero così? Guardiamo all'esperienza italiana delle elezioni del 1993, del 1996, del 2001, quando si votò con un sistema elettorale che assegnava il 75% dei seggi attraverso la regola maggioritaria applicata a collegi uninominali, eleggendo così 238 senatori (su 315) e 475 deputati (su 630).

Vediamo quale storia ci racconta quel film, lungo dodici anni.

Abbiamo visto, innanzitutto, la curiosa circostanza per cui – ad esempio – in un collegio nella provincia di Milano viene eletto Ciriaco De Mita, la cui vita personale e politica si è interamente consumata altrove. Non si tratta di uno scherzo del destino: a Ferrara, ad esempio, è risultato eletto al Senato Claudio Petruccioli, umbro di nascita e romano d'adozione, che con la realtà estense non aveva (ne mai ha avuto) nulla a che fare.

E' il fenomeno dei cd. **26** *candidati paracadutati* da Roma altrove, là dove il collegio è sicuro e, quindi, l'elezione in Parlamento è garantita. Pazienza se il loro radicamento territoriale è semplicemente inesistente. E pazienza se ciò si traduce anche in un debito inestinguibile dell'eletto verso la segreteria di partito (che gli ha garantito un seggio sicuro), a scapito di quell'autonomia dall'apparato che teoricamente il collegio uninominale dovrebbe garantire.

Non basta. Abbiamo assistito ad una panoplia di tatticismi elettorali, da parte delle forze politiche, fortemente inquinanti la logica di fondo di una competizione maggioritaria.

Ricordo, ad esempio, il fenomeno dei cd. *accordi di desistenza*. Nelle elezioni del 1996, l'Ulivo e Rifondazione Comunista pattuirono la reciproca rinuncia a presentare propri candidati in competizione tra loro nei collegi uninominali: in questo modo ci si assicurava il pieno di voti a sinistra, a seconda del collegio, per la coalizioni guidata da Romano Prodi o per la formazione politica allora capitanata da Fausto Bertinotti. E fu proprio grazie a tale *escamotage* che il centrosinistra vinse quelle elezioni.

Il diavolo però fa le pentole, ma non i coperchi. Accadde così che Rifondazione fosse, al tempo stesso, parte elettorale di uno schieramento giovandosi dei relativi vantaggi, e parte politica autonoma in Parlamento senza vincoli di coalizione. Risultato? **27** Un governo Prodi I retto dall'appoggio di Rifondazione, così come la corda sostiene l'impiccato. E quando Bertinotti con il suo partito di lotta e di governo decise di stringere il cappio, sappiamo come andò a finire: dimissioni del primo governo dell'Ulivo dopo soli 886 giorni di legislatura.

Davvero senza fondo è **28** il cilindro da cui tirare fuori conigli capaci di alterare un'autentica competizione maggioritaria in un collegio uninominale.

Richiamo alla vostra memoria il fenomeno delle candidature di uno schieramento rese possibili grazie alla collaborazione dello schieramento opposto. Come fecero nelle elezioni del 1996 i Democratici di Sinistra in alcune regioni (ad esempio, in Emilia Romagna), appoggiando – con le firme dei propri militanti – la presentazione di candidati della Fiamma Tricolore di Pino Rauti, allora antagonista alla coalizione tra Forza Italia e Alleanza Nazionale. L'obiettivo contingente era chiaro: garantire la presenza di un candidato di disturbo per lo schieramento opposto, capace di drenare voti preziosi (in una competizione maggioritaria, dove si può vincere o perdere anche per un solo voto di differenza).

E' la logica per cui il nemico del mio nemico è mio amico. Quanto trasparente e, dunque, quanto funzionale alla qualità della rappresentanza, lascio a voi giudicare.

9. Segue: il voto con lista bloccata

Come volevasi dimostrare, dunque. Se l'obiettivo è la qualità della rappresentanza, non esiste un meccanismo elettorale più funzionale degli altri. Questo perché il sistema politico rivela una incredibile attitudine a reagire alle novità elettorali, alterando gli effetti di quei meccanismi che gli sono estranei. Quello che possiamo affermare, con ragionevole certezza, è semmai quale sistema elettorale, più di tutti gli altri, impedisce l'obiettivo di un miglioramento qualitativo della rappresentanza parlamentare.

Su questo non c'è dubbio: ciò che cambia profondamente – ed in peggio – il reclutamento dei parlamentari è la regola della cd. *lista bloccata*.

Anche qui attingiamo all'esperienza italiana, con riferimento alla legge elettorale 30 dicembre 2005, n. 270, con la quale abbiamo votato nel 2006, nel 2008 e (si accettano scommesse) voteremo nel 2013 **29**

Sia alla Camera che al Senato, la competizione elettorale avviene tra liste di partito all'interno delle quali all'elettore è preclusa la possibilità di esprimere preferenze tra i candidati del partito prescelto. L'elettore può fare solo un segno sul suo segno (partitico). Il resto è già stato predeterminato altrove.

Così costruita, la legge espropria i cittadini della possibilità di scegliere i propri rappresentanti, chiamando gli elettori soltanto ad approvare elenchi decisi nelle segrete stanze delle segreterie politiche. Il risultato è un Parlamento di cooptati dal soggetto apicale di partito, non un Parlamento di rappresentanti scelti dagli elettori. [Ecco perché - se posso permettermi la digressione – suggerirei alle disincantate veline che frequentano Palazzo Grazioli e Villa Certosa **30** di chiedere, a corrispettivo delle loro prestazioni, una candidatura non alle europee ma alle politiche nazionali, dove davvero è Papi che dispone, con la collocazione in lista, l'elezione assicurata].

C'è di più e di peggio. Il meccanismo di voto su liste bloccate determina il trasferimento della campagna elettorale dal territorio alle televisioni **31**.

I candidati, infatti, risulteranno eletti sulla base dell'ordine gerarchico della lista. Se sei in alto ce la fai, se sei in basso non ce la fai: in entrambi i casi per il candidato fare campagna elettorale è, rispettivamente, superfluo o inutile (con la sola eccezione del candidato *borderline*, collocato nella terra di mezzo). Meglio, allora, affidarsi al carisma del capo e alle sue comparsate nei *talk show* di prima e seconda serata: il motto non è tutti per uno, semmai uno per tutti. Disintegrando così qualsiasi rapporto dell'eletto con il territorio, ridotto al tabellone astratto di un *Risiko* elettorale.

Non basta. La legge elettorale in vigore prevede anche la possibilità di candidarsi in più collegi sia alla Camera che al Senato: è

il cd meccanismo delle *pluricandidature*. La conseguenza è evidente. Ogni *leader* di partito, collocato sempre in cima alla lista bloccata e pluricandidato, si assicura l'elezione in più collegi. Dovrà poi optare per uno dei seggi vinti, rinunciando agli altri. Così, attraverso il meccanismo delle rinunce mirate, si lascia a quel *leader* la scelta di "designare" indirettamente i trombati che a lui subentreranno e che a lui, dunque, dovranno cieca e incondizionata obbedienza.

Selezioniamo così non rappresentanti del corpo elettorale ma pretoriani del capo **32**, sempre a lui perfettamente allineati, perché chi si muove esce dalla "fotografia" di gruppo.

10. Il mancato riequilibrio della rappresentanza di genere

Il riferimento all'attuale meccanismo della lista bloccata offre l'opportunità per una breve digressione su un problema decisivo di scarsa qualità della rappresentanza politica. Mi riferisco alla necessità di spezzare il monopolio maschile all'interno delle aule parlamentari.

In realtà, nell'attuale legge elettorale, manca qualsiasi misura tesa a favorire la parità di accesso di donne e uomini in Parlamento, come invece imposto dall'art. 51, comma 1, della Costituzione, riformato nel 2003 **33**. E' la controversa questione delle cd. quote rosa, nel 2005 bocciate alla Camera con voto segreto e trasversale.

Va detto che il legislatore è libero di scegliere – tra i tanti meccanismi normativi possibili - gli interventi che ritiene a tal fine più idonei: ad esempio, innestando nella lista bloccata la regola dell'alternanza tra candidato e candidata. Ovvero introducendovi la regola secondo cui nessun genere può rappresentare più di una certa percentuale dei candidati totali nelle liste elettorali di ogni partito. Misure, queste, antidiscriminatorie (diverse, dunque, da azioni positive miranti a garantire il risultato al genere sottorappresentato). Una cosa è certa: l'obbligo dettato dal nuovo art. 51 Cost. non può restare lettera morta, come invece accade nella legge elettorale in vigore. E' un caso da manuale di omissione legislativa, che si traduce in incostituzionalità della regola elettorale (cui però, per ragioni tecniche e processuali, è difficile porre rimedio se non per via legislativa).

E' soprattutto un'omissione che incide negativamente sulla qualità della rappresentanza. Sono ormai tante le indagini empiriche le quali dimostrano che, se aumenta il numero delle candidate, migliora il livello medio di tutta la classe politica: non soltanto perché le donne inserite in lista sono mediamente più istruite dei colleghi uomini, ma anche perché per fare loro spazio rimangono fuori i maschi meno qualificati.

Insomma, **34** le quote rosa fanno bene, perché la qualità dei politici è determinante per la crescita del Paese. E la qualità, con le donne, aumenta.

11. Come vota l'elettore? Voto *sincero* e voto *strategico*

Fin qui abbiamo visto come, indipendentemente dalla regola elettorale adottata, il sistema politico riesca sempre – sostanzialmente – a *bypassare* lo scrutinio degli elettori mirante a selezionare una rappresentanza parlamentare qualitativamente migliore. In un modo o nell'altro, sembra essere l'apparato di partito ad avere le carte migliori in mano.

Tuttavia, il condizionamento è reciproco. Perché la scelta della regola elettorale determina parimenti quanto e come gli elettori possono influire nella dinamica del sistema politico. La risposta del singolo elettore, infatti, non è collegabile *esclusivamente* all'offerta che gli viene presentata in campagna elettorale dalle forze politiche e dai loro candidati. Essa risponde frequentemente a logiche diverse.

La dico così: se un voto è sempre un voto, è tuttavia possibile farne anamnesi differenti sulla base dei fattori che orientano il cittadino ad un determinato comportamento elettorale.

Domandiamoci allora: come vota l'elettore?

La prima logica possibile è quella che orienta l'elettore a scegliere tra un voto *sincero* e un voto *strategico*.

Il voto sincero si ha quando l'elettore si orienta a votare comunque e sempre per il partito preferito **35** (*perinde ac cadaver*, per dirla con i gesuiti). Diversamente, il voto strategico si ha quando l'elettore decide di votare per un partito diverso da quello preferito **36** (*turandosi il naso*, per dirla con Indro Montanelli), mirando con tale condotta ad ottenere uno specifico obiettivo (garantire la presenza in

parlamento di altra forza politica; contribuire alla vittoria del candidato meno sgradito, sapendo che il proprio non ha possibilità di prevalere; segnalare un dissenso; penalizzare la propria coalizione che ha mal meritato; e così via).

Tra i due, è di gran lunga più efficace il secondo. Attraverso il voto *strategico*, infatti, l'elettore spinge alla formazione di coalizioni elettorali che si sfidano in una competizione bipolare per la conquista del governo. Ed è questa logica bipolare che incoraggia la presentazione agli elettori, *prima del voto*, di un candidato *premier*, di una promessa squadra di governo, di una futura maggioranza parlamentare.

Certamente le condizioni ottimali per l'espressione di un voto *strategico* si presentano quando le elezioni obbediscono alla regola maggioritaria, in tutte le possibili varianti: *plurality* (vince chi ottiene più voti), *majority* (vince chi ottiene la metà più uno dei voti di coloro che votano o che hanno diritto al voto), *ballottaggio* (tra i due candidati più votati al primo turno elettorale). Lo si è visto molto bene nelle elezioni presidenziali del 2002 in Francia: dove al secondo turno, nel ballottaggio tra Chirac e Le Pen **37**, gli elettori di sinistra – privi di un proprio candidato – riversarono i propri voti sul primo per evitare che le porte dell'Eliseo si aprissero al *leader* xenofobo del *Fronte nazionale*.

Viceversa, il sistema elettorale proporzionale è quello che meglio si presta ad un voto *sincero* da parte dell'elettore: l'ampio ventaglio dei partiti in competizione rende prevedibilmente possibile trovare il "proprio" simbolo; così come il riparto proporzionale dei seggi in palio rende improbabile che l'elettore sia incentivato a votare per un partito diverso da quello preferito. Tuttavia, anche in elezioni iperproporzionali come quelle italiane, si è registrato in almeno tre occasioni l'uso da parte degli elettori di un decisivo voto strategico: nel 1948 **38** (quando, contro il cd. *Fronte popolare* socialcomunista, molti potenziali elettori dei partiti minori preferirono votare le liste della DC); nel 1953 **39** (contro la lista di partiti apparentatisi per ottenere insieme il 50% +1 di voti necessari a far scattare il premio di maggioranza pari ai 2/3 dei seggi parlamentari previsto nella cd. legge truffa: premio che, infatti, non scattò); nel 1976 (al fine di evitare il preannunciato sorpasso **40** del PCI sulla DC).

Tutto ciò ci porta così a due conclusioni:

[1] se è vero che l'elettore strategico vota turandosi il naso, è però altrettanto vero che tiene però ben aperti gli occhi sulle conseguenze del suo voto, espresso così con il massimo di consapevolezza possibile;

[2] è una petizione di principio affermare che il sistema elettorale proporzionale, in sé e per sé, sarebbe la regola migliore in assoluto perché rappresenterebbe senza distorsione alcuna le preferenze vere e profonde degli elettori

12. *Segue: voto retrospettivo e voto prospettivo*

Una seconda logica comunemente seguita dall'elettore è quella che induce a scegliere tra un voto retrospettivo e un voto prospettivo.

Il voto retrospettivo indica la preferenza accordata dall'elettore sulla base della *credibilità dell'offerente*, giudicata alla luce delle precedenti condotte, scelte, decisioni assunte dalla forza politica prescelta. Il voto prospettivo invece, indica la preferenza accordata dall'elettore sulla base dell'*affidabilità dell'offerente*, valutata alla luce delle promesse elettorali e della presunta capacità della forza politica prescelta di tradurre concretamente la sua offerta in politiche pubbliche. Se il primo tipo di voto è la risultante di una valutazione *ex post* **41**, il secondo tipo di voto è invece frutto di una previsione *ex ante* **42**.

Anche qui, di gran lunga preferibile è il primo tipo di voto. Che tuttavia, per esprimersi, esige una forma di governo le cui dinamiche permettano all'elettore di attribuire con relativa facilità meriti e responsabilità per come è stato esercitato il mandato parlamentare e l'attività di governo.

Qui emerge la centralità di un concetto che gli anglosassoni chiamano **43** *accountability*, e che potremmo tradurre con una formula: responsabilizzazione per ciò che è stato fatto, non fatto, malfatto. Solo in una situazione di *accountability*, infatti, diventa possibile per gli elettori chiamare le forze politiche a rendere conto del loro operato. In assenza di *accountability*, l'elettore non è in grado di decidere e la stessa responsabilità politica finisce per isterilirsi.

E' quanto è sempre accaduto nel sistema politico italiano.

Nella cd. prima Repubblica l'elettore italiano non ha mai conosciuto in anticipo l'esito concreto, specifico del suo voto, né poteva saperlo. Il corpo elettorale era come se fosse invitato, ogni 5-4 anni, a distribuire le carte **44** tra uomini che non poteva scegliere, per un gioco dal quale restava escluso e che si svolgeva senza di lui.

Oggi, nella cd. seconda Repubblica, a rompere i rapporti di responsabilità e creare confusione e disordine politico è il ritorno prepotente e travolgente del cd. trasformismo parlamentare. Il primo clamoroso cambio di casacca del 1994 riguarda questo signore: **45**. Giulio Tremonti, eletto deputato per il Patto Segni, che aveva presentato liste autonome ed aveva deciso di negare l'appoggio al governo Berlusconi I, effettuò una conversione trasformistica, accettando la carica di ministro delle Finanze proprio in quel primo esecutivo FI-AN-Lega Nord.

Quel caso fece scuola. Da allora ad oggi, seguire le migrazioni di deputati e senatori è come salire su un ottovolante: passaggi da una coalizione all'altra **46**, creazione di gruppi parlamentari del tutto nuovi ma decisivi per la nascita o la sopravvivenza del governo **47**, dimensionamento elefantico del cd. gruppo misto (quello dei non affiliati) **48**. I numeri di questa transumanza parlamentare **49** sono davvero impressionanti: 300 parlamentari nella XII Legislatura, 390 nella XIII Legislatura, 202 nella XIV Legislatura, nell'attuale Legislatura se ne è perso il conto esatto.

E' una malattia classicamente italiana, tanto che il termine *trasformismo*, nato nel 1882 con la spregiudicatezza parlamentare di Agostino Depretis **50** è utilizzato tale e quale – senza traduzione – nella letteratura politologica internazionale.

13. Agire sui partiti politici: un'interpretazione alternativa dell'art. 49 Cost.

Concludo, finalmente. Tanto o poco che sia, questo è quanto possiamo fare, attraverso il voto, per incidere sulla qualità della rappresentanza. Se vogliamo ottenere di più, bisogna allora operare direttamente alla fonte del mandato parlamentare (il partito politico) e

durante l'esercizio del mandato parlamentare (come cani da guardia dei nostri rappresentanti).

Come fare? Ecco due indicazioni molto concrete.

La prima è *de jure condendo*: sono convinto che un recupero della dimensione del partito come luogo reale di aggregazione politica possa essere agevolato da una legislazione della loro vita interna, che ne garantisca regole democratiche.

In tal senso, a mio avviso, l'art. 49 Cost. **51** («*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*») non è un ostacolo. Semmai uno sprone ad un intervento legislativo di "ingerenza democratica" nell'organizzazione dei partiti. Mi spiego.

L'interpretazione prevalente dell'art. 49 della Costituzione legge l'espressione «*concorrere con metodo democratico*» come un vincolo modale valido per le relazioni esterne tra partiti. Qui *concorrere* è assunto nel significato di *competere*, ad esempio nelle campagne elettorali. Così interpretata, la libertà di associazione politica è garantita da qualsiasi ingerenza statale, mirante a condizionare le regole interne ai partiti. I quali, non a caso, sono sottoposti al regime giuridico privatistico delle associazioni non riconosciute. E' il paradigma economicistico di Joseph Alois Schumpeter: è irrilevante come si costituisce la leadership e come si prendono decisioni *nei* partiti, perché quel che conta davvero è la libera competizione democratica *tra* i partiti.

Personalmente ne dubito. La nostra storia – passata e recente – ci mostra invece la pericolosa espansione dell'assenza di democrazia interna verso la democrazia esterna, quando quel partito (autoritario, carismatico) diventa maggioritario.

Ecco perché propendo per una diversa interpretazione dell'art. 49 della Costituzione, come vincolo modale valido (anche) nelle relazioni interne al partito. In questa prospettiva, *concorrere* andrebbe assunto come sinonimo di *contribuire* con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale: in primo luogo dentro la propria formazione politica, costretta dunque a darsi uno statuto che preveda uno *standard* minimale di regole democratiche.

Così intesa, la libertà di associazione politica non precluderebbe la possibilità che, ad esempio, finanziamenti pubblici o rimborsi elettorali possano essere condizionati alla presenza di regole “democratiche” interne al partito (organi elettivi, primarie nella selezione dei candidati, rappresentanza paritaria di genere, congressi periodici ed effettivi, etc.).

14. Agire sui parlamentari: una interpretazione autentica dell’art. 1 Cost.

In attesa di una (sempre più necessaria) legge sui partiti politici, ricordiamoci che – qui ed ora – siamo comunque già in grado di operare come *lobby* nei confronti dei nostri rappresentanti parlamentari. E questo perché, ai sensi dell’art. 1 della Costituzione **52**, «*la sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione*». Sta qui, nella corretta interpretazione di questa disposizione, la seconda indicazione operativa che intendo suggerire.

L’ubriacatura di tutti questi anni all’insegna della cd. democrazia d’investitura, ha veicolato l’idea che la sovranità popolare si risolverebbe nel solo momento elettorale, esprimendosi integralmente nel gesto periodico di infilare una scheda entro l’urna. Dopo di che i cittadini resterebbero muti per cinque anni, durante i quali la sola voce in capitolo sarebbe quella dei soggetti investiti di potere, chiamati al termine del proprio mandato a rispondere davanti agli elettori per quanto fatto, non fatto o mal fatto.

E’ uno schema di gioco che esaurisce la partecipazione al diritto di voto e la rappresentanza al momento genetico dell’attribuzione del mandato parlamentare. Il cordone ombelicale tra cittadini e soggetti investiti di potere viene così reciso nello stesso istante in cui il rappresentato sceglie il proprio rappresentante.

Davvero funziona così? Certamente sì, se restiamo all’interno del nostro cortile di casa, dove il voto è assunto – ad un tempo – come delega in bianco, fonte battesimale, giudizio universale.

L’enfasi sul momento dell’investitura elettorale spiega alcuni *totem* di quell’allucinogeno *trip* collettivo che si rivela essere l’infinita transizione del nostro sistema politico. E’ facile esemplificare.

Se la genealogia di tutto è il momento elettorale, la maggioranza assorbe in sé la volontà popolare e la democrazia finisce per assomigliare ad una figura retorica: quella della *sineddoche*, dove la parte (sia pure maggioritaria) vale per il tutto.

Se l'investitura elettorale avviene in forza di un patto con gli elettori (magari sottoscritto su una scrivania in rovere a *Porta a porta*), chiunque ostacoli la realizzazione di quel patto è nemico della sovranità popolare. E come tale va additato ai cittadini: si tratti del Presidente della Repubblica (si sa da che parte sta...) quando rinvia una legge o non emana un decreto legge. Oppure della Corte costituzionale (covo di sinistra) quando osa rimuovere dall'ordinamento una legge illegittima votata dalla maggioranza. Lo stesso annichilimento di ogni dissenso politico interno al partito di maggioranza è riconducibile a questo ceppo comune.

Se il voto compendia la sovranità, allora è il popolo, attraverso il proprio voto, che eleva il *leader* vincitore delle elezioni in una condizione apicale sottratta, per questo, al controllo di altri organi non egualmente legittimati dalla volontà dei cittadini, primi tra tutti i giudici (comunisti) con i loro pubblici ministeri di complemento.

Infine, se il voto è l'*archè* della sovranità, chi non appartiene al corpo elettorale è – quasi naturalmente – espulso dal *demos* e incapsulato in una condizione di minorità, privato della titolarità e/o del godimento dei diritti fondamentali: lo straniero clandestino, in ciò, incarna il prototipo del paria contemporaneo.

Resettiamo tutto. E interpretiamo autenticamente l'art. 1 Cost. La vulgata cui ci siamo acriticamente abituati contiene diversi errori, che vanno sottolineati con una matita blu. Così farebbe la mia Maestra, Lorenza Carlassare, che mi ha insegnato a riconoscere questi errori basilari, perché riguardanti i fondamentali del costituzionalismo democratico.

Primo errore. La sovranità non si esercita ad *intermittenza*, ma *continuamente* attraverso *tutti* i canali di partecipazione: mediante il diritto di associarsi, di iscriversi ai partiti per influire sulla linea politica, di riunirsi e discutere gli atti dei governanti, di manifestare il dissenso in ogni forma legittima, in primo luogo attraverso la stampa e gli altri mezzi di comunicazione. Se si perde di vista la *permanenza* della sovranità nel popolo, si smarrisce la molteplicità delle forme

attraverso le quali quella sovranità può essere *ininterrottamente* esercitata.

Secondo errore. Le modalità di esercizio della sovranità non sono solo collettive, ma anche individuali, spettanti anche a chi (il minore, lo straniero, il detenuto privato dell'elettorato attivo o passivo) pur escluso del corpo elettorale è comunque titolare dei diritti costituzionali fondamentali. Diritti che – come insegna la Corte costituzionale - spettano «*ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani*» (sentenza n. 105/2001).

Del resto lo stesso momento elettorale si ridurrebbe a mero rito formale se amputato dell'esercizio di quei diritti: perché il *deliberare* presuppone il *conoscere*, e non c'è reale conoscenza se manca libertà di pensiero, di stampa, di riunione, di associazione, il diritto all'istruzione, alla salute, ad una vita dignitosa. L'emarginazione sociale e culturale è la negazione di una partecipazione effettiva.

Quanto più torneremo ad essere cittadini attivi, tanto più i nostri parlamentari saranno costretti a darci ascolto ed a comportarsi di conseguenza. E' innanzitutto così che si mette in sicurezza la qualità della rappresentanza politica.

Se la nave sta andando alla deriva e rischia seriamente di affondare, non va abbandonata. Per ciascuno di noi vale l'ordine imperativo che l'italianissimo comandante Schettino **53** si è sentito urlare telefonicamente nelle orecchie: «*Torni a bordo, cazzo!*».

Grazie **54**.

Nota bibliografica

Il presente testo ricalca i contenuti della lezione tenuta dal Prof. Andrea Pugiotto, Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Ferrara, il 10 novembre 2012 nell'ambito del Corso *Donne, politica, istituzioni*, promosso dall'Ateneo estense.

Data la sua finalità esclusivamente didattica ed esplicativa, il testo non ha alcuna pretesa di completezza o di originalità e mette a valore – anche attraverso stralci testuali - contributi e riflessioni

presenti nel dibattito scientifico sull'organizzazione ed il funzionamento delle forme di governo, e di quella parlamentare in particolare.

Per l'elaborazione dei §§ 1-3 del testo ci si è serviti essenzialmente delle seguenti opere (delle quali sono agevolmente rintracciabili significativi passaggi argomentativi): A. BARBERA, *Dalla Costituzione di Mortati alla Costituzione della Repubblica, in Una e indivisibile*, Giuffrè, Milano 2007; ID., *Introduzione*, in *Il governo dei cittadini. Referendum elettorali e riforma della politica*, a cura di A. Barbera e G. Guzzetta, Rubettino, Soveria Mannelli 2007; R. BIN, *Capire la Costituzione*, Laterza, Bari 2002; R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2007; L. CARLASSARE, *Principi costituzionali, sistema sociale, sistema politico*, in www.costituzionalismo.it; G. de VERGOTTINI, *Forme di stato e forme di governo*, in *Lecture introduttive al diritto pubblico*, raccolte da L. Pegoraro e A. Reposo, Cedam, Padova 1998; L. ELIA, *Governo (forme di)*, voce dell'*Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, vol. XIX, Milano 1970; V. CRISAFULLI, *Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Studi in onore di Emilio Crosa*, I, Giuffrè, Milano 1960; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova 1998; G. PASQUINO, *Il sistema politico italiano. Autorità, istituzioni, società*, Bononia University Press, Bologna 2002; ID., *Sistemi politici comparati*, Bononia University Press, Bologna 2003; L. PETRILLO, *La nuova legge elettorale per la Camera ed il Senato*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, (1 febbraio 2006).

I dati numerici sul fenomeno della cd. transumanza parlamentare sono tratti da F. Ceccarelli, *Il partito unico dei voltagabbana*, in *La Repubblica* del 25 gennaio 2008.

Per l'elaborazione dei §§ 4-14 del testo ci si è serviti essenzialmente delle riflessioni di Gianfranco Pasquino (delle quali sono agevolmente rintracciabili significativi passaggi argomentativi), sviluppate nelle seguenti opere: G. PASQUINO, *Mandato popolare e governo*, il Mulino, Bologna, 1995; ID., *L'opposizione*, Laterza, Roma-Bari, 1995; ID., *La classe politica*, il Mulino, Bologna, 1999; ID., *La transizione a parole*, il Mulino, Bologna, 2000; ID., *Il sistema politico italiano*, Bononia University Press, Bologna, 2002; ID., *Sistemi politici comparati*, Bononia University Press, Bologna, 2003.

Molto utile e stimolante – specialmente per la critica alla variante italiana della cd. democrazia plebiscitaria – il saggio di N. URBINATI, *Lo scettro senza il Re* (Donzelli Editore, Milano, 2009), il cui sottotitolo (*Partecipazione e rappresentanza nelle democrazie moderne*) molto lo avvicina all'argomento della presente lezione.

L'insegnamento sulla sovranità popolare quale esercizio permanente di tutte le libertà costituzionalmente garantite è una costante degli scritti di Lorenza Carlassare (cfr., da ultimo, L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Feltrinelli, Milano, 2012), efficacemente sintetizzato nel suo articolo comparso ne *Il fatto quotidiano* del 29 settembre 2009 (dal titolo *Costituzione, articolo 1*).

La sceneggiatura del film *Il portaborse*, si deve alle penne di Sandro Petraglia e Stefano Rulli, con la collaborazione di Daniele Luchetti, ed è stata pubblicata da Feltrinelli nel 1993 (la sequenza riportata nel testo si legge alle pagine 62-63).

La citazione del colloquio tra il Comandante De Falco della Capitaneria di porto di Livorno ed il Comandante Schettino della nave da crociera Costa Concordia non sarà elegante, ma è testuale (e rende bene l'idea).

I rimandi numerici presenti nel testo, incasellati ed evidenziati in giallo, indicano le relative *slides* proiettate dal relatore durante la lezione, divise in un 1° tempo (§§ 1-3) ed in un 2° tempo (§§ 4-11).