

Ricostruire la rappresentanza politica

(scritto per il quaderno di ASTRID sulla riforma elettorale)

Gianni Ferrara

1. Abbiamo il dovere di non nasconderci che siamo di fronte alla crisi della rappresentanza politica. Abbiamo anche il dovere di non tacerlo. In questa sede sarebbe superfluo sottolineare le conseguenze che ne derivano sulla quantità e la qualità della nostra democrazia. È la rappresentanza politica, quindi, che deve essere ricostruita, direi rifondata, al termine di un lungo decennio. Quello iniziato con “tangentopoli” e il referendum elettorale del 1993 e concluso con un Parlamento i cui componenti non sono stati ... eletti, ma *nominati* dalle segreterie dei partiti sulla base dei risultati elettorali che ne hanno solo determinato il numero per ciascuna lista delle due coalizioni che si sono contrapposte. Questo lungo decennio si conclude segnando però anche la fine di una fase per nulla felice della nostra storia costituzionale, la fase di quel che ho ritenuto giusto chiamare “bipolarismo coatto”. E che è esploso. Appunto perché era coatto. E lo era sia perché imponeva ad ogni partito di coalizzarsi per potere entrare nel sistema istituzionale, precludendo ogni altra possibilità, sia perché lo catturava in una delle due coalizioni, privandolo di ogni autonomia ed accusandolo del delitto di evasione se provava ad esercitarla. Non potevano che scaturire effetti sistemici perversi, per di più interdipendenti e alimentatisi reciprocamente. Abbiamo assistito infatti allo stravolgimento della forma parlamentare di governo, che invece di confermare la sua tendenza alla fluidità, si è andata sempre più irrigidendo fino a blindarsi, stante anche l’assenza di ogni parvenza di omogeneità politica tra le forze politiche. Abbiamo constatato che il bipolarismo si è tradotto in “dittatura della maggioranza”, invece che basarsi “sul principio di maggioranza-minoranza” (Kelsen) degradando ogni decisione del Parlamento ad atto “di parte”, stante l’esclusione pregiudiziale del contributo dell’opposizione alla determinazione dei contenuti delle deliberazioni parlamentari. Anche di quelle relative alle leggi. Ed in tal modo delegittimandole quanto alla ragione della loro efficacia, che è nel loro essere espressioni dell’interesse generale così come si è andato configurando, volta a volta, nel corretto dispiegarsi della dialettica della rappresentanza. Appunto perché “coatto”, è da credere che sia stato respinto dal corpo elettorale con l’elezione della Camera e del Senato per la XV Legislatura, elezioni che hanno determinato, peraltro, una situazione di grave disagio delle

istituzioni, tale, ad esempio, da poterne inceppare il funzionamento, rendendolo intanto lento, affannoso, precario.

2. Si afferma che a fungere da blocco del sistema sarebbero gli effetti delle leggi elettorali vigenti, con riferimento particolare a quella per il Senato, perché non sarebbe sufficientemente maggioritaria. È falso. Il meccanismo di traduzione dei voti in seggi, disegnato da quella legge, è sicuramente maggioritario. Assomma diciassette identici ma specifici sistemi maggioritari regionali con altri tre, quelli ad effetti diversamente ma egualmente maggioritari del Trentino-Alto Adige, della Valle d'Aosta e della regione Molise. È incontestabile che perseguire fini maggioritari attraverso diciassette differenziati ma analoghi e non confluenti sistemi più tre, è prova di sublime perversione di ingegneria istituzionale. Ma non si può affermare che lo scarto di due soli seggi tra maggioranza ed opposizione al Senato sia attribuibile a tale perversione. Infatti, se il sistema elettorale per il Senato fosse maggioritario allo stesso modo in cui lo è quello vigente per la Camera dei deputati, il blocco del sistema parlamentare complessivo si sarebbe già realizzato e sarebbe stato totale. Al Senato ci sarebbe sicuramente una maggioranza numerica consistente, come è quella di cui dispone la coalizione di centrosinistra alla Camera dei deputati, solo che sarebbe ... una maggioranza di centro-destra. E non a causa di uno dei tanti mostriciattoli partoriti nel corso della precedente Legislatura dalla coalizione di governo che ha elevato l'aberrazione a principio ispiratore dei meccanismi di traduzione dei voti in rappresentanza politica, ma perché il 9 aprile dell'anno scorso la maggioranza del corpo elettorale ha votato per il centrosinistra alla Camera (19.002.598 rispetto a 18.977.843), ma per il centro destra al Senato (17.153. 256 rispetto a 16.725. 077). E non è che fosse indistinguibile lo schieramento di destra da quello di centro sinistra, non è che i due schieramenti fossero apparsi complementari, concordi, solidali. Si può anche lamentare la contraddizione di tale comportamento. Ma è il corpo elettorale che lo ha praticato. Se nei sistemi parlamentari, per le assemblee che adottano indirizzi politici contraddittori rendendosi incapaci di esprimere un governo, è prevista come sanzione l'antico, consolidato e venerato istituto dello scioglimento, per il corpo elettorale lo scioglimento non è previsto. L'ingegneria istituzionale non ha ancora inventato lo strumento con cui punire il corpo elettorale che si ribella all'imposizione di conformare i propri comportamenti ai figurini, ai modelli, ai vincoli prescritti dalla letteratura politologica. I vincoli, le imposizioni, i marchingegni necessari a realizzare, con protesi sempre più invasive e stringenti, le meraviglie della democrazia immediata, governante, decidente,

compiuta, perfetta, genitrice dell'alternanza grazie al bipolarismo. Bipolarismo che negli altri Paesi europei si è realizzato per naturale sviluppo del sistema politico. In Italia, invece, si è creduto di doverlo introdurre imponendolo. Non si è tenuto conto che, diversamente dal Regno Unito, la nostra storia politica non può vantare un patto come quello stipulato tra i Tories e i Whigs, confermato tacitamente dai partiti che ne sono stati gli eredi, e volto a sancire il "riconoscimento delle condizioni comuni nelle quali ambedue i partiti volevano vivere per l'avvenire"(Gneist). I tentativi di mimare una intesa di quel tipo hanno generato disastri. Si pensi alla "Bicamerale" di D'Alema fallita, pur avendo prodotto un testo che ... sfigurava sufficientemente la Costituzione repubblicana pur di gradire alla destra. Si pensi alla "riforma" del 2005 decisa dal centro destra, rifiutata e combattuta dal centro sinistra.

3. Il giudizio su questa esperienza più che decennale è stato espresso il 25 ed il 26 giugno scorso dalla stragrande maggioranza della maggioranza assoluta del corpo elettorale. Con voto libero e consapevole è stato respinto lo stravolgimento della seconda parte della Costituzione che riassumeva e mirava a statuire, con norme della più alta efficacia, le risultanze della deriva plebiscitaria, antidemocratica ed oppositiva dello spirito oltre che della lettera della Costituzione repubblicana. È stato così risolto anche il problema del reciproco riconoscimento delle parti politiche, alle quali è stata imposta la Costituzione del 1948 come patto costituzionale stipulato e confermato dai cittadini. Di quel voto del 25-26 maggio scorso quanti di noi si costituirono in comitato promotore del referendum costituzionale hanno il dovere civico e morale di porsi come difensori e garanti. Cercando intanto ed immediatamente, a fronte del sempre più insistente e criminoso silenzio sul significato di quel voto, di affermarne e di ribadirne il significato e il valore di conferma, di rinnovata legittimazione popolare, di novazione soggettiva di quella normativa, dopo sessanta anni dal giugno 1946. Non un'altra ma quella forma di democrazia si volle riaffermare rendendola perciò intangibile. Specificamente, quel voto ha rilegittimato lo spirito della procedura ex art. 138 della Costituzione come esclusiva per ogni modifica che dovrà essere puntuale per dimostrarsi palesemente ed indiscutibilmente coerente con l'impianto del sistema costituzionale e con il suo tessuto normativo, sia la forma parlamentare di governo, da arricchire e consolidare e non da mistificare e da deturpare, sia l'unità indivisibile della Repubblica. C'è comunque un compito specifico da assolvere: quello di contrastare la tendenza a diffondere la falsa opinione che votare alle elezioni politiche sia votare per il governo e per chi deve dirigerlo. Una

tendenza volta ad ingenerare la persuasione che, se il voto non dovesse essere già finalizzato a questo scopo, si debba operare perchè a tale scopo sia diretto. È una persuasione che tanto più va contrastata rilevandone la mistificazione e la pericolosità quanto più autorevole può essere ed è la voce che la diffonde. Va insieme combattuta l'opinione che il problema della politica italiana sia quello della scarsità o addirittura della inadeguatezza dei poteri dell'esecutivo. Ma c'è qualcosa di più grave ancora che va denunciato. Si va insinuando da non pochi *opinion makers* il suggerimento più o meno esplicito di dotarsi di un capo. E riemerge addirittura la pulsione a provvedervi mediante l'acclamazione. La si è sofisticata, la si estetizza con l'elezione. Non la si deve sottovalutare, ma smascherare e combattere.

4. C'è quindi la necessità di un' onesta e diffusa opera di acculturazione civica. Dobbiamo compierla chiarendo, attraverso tutti gli strumenti di comunicazione di massa di cui disponiamo (e che dobbiamo procurarci) alcune evidenze della democrazia e del costituzionalismo. Innanzitutto che la rappresentanza è l'unica forma disponibile in una organizzazione politico-sociale a forma-stato per trasferire nella sede in cui si decide della condizione umana le istanze dettate dai bisogni, dagli interessi, dai progetti di vita che emergono dalla realtà della condizione umana. In secondo luogo, che l'elezione ad un pubblico ufficio non è sufficiente per far assumere all'eletto la qualifica di organo investito di rappresentanza politica (il papa della Chiesa cattolica è eletto, ma il papato non è e non stato mai considerato rappresentativo politico della Chiesa cattolica, il Presidente della Repubblica italiana è eletto, rappresenta l'unità nazionale, un principio, un'idealità, un valore non la Nazione italiana la cui rappresentanza politica è riservata ai membri del Parlamento, etc. Dobbiamo soprattutto far rilevare che perché si dia rappresentanza politica è necessario che ci sia simmetria strutturale tra i due termini del rapporto, tra le due entità, quella da rappresentare e quella cui è devoluta la rappresentanza. Alla pluralità della base popolare della rappresentanza deve quindi corrispondere la pluralità, quindi, la collegialità dell'istituzione rappresentativa. Soltanto a queste condizioni la rappresentanza può governare e mediare i conflitti sociali qualunque ne sia la matrice. Conflitti che in una persona sola non sono trasferibili, non sono concepibili se non in termini ... psichiatrici. La proiezione comporta - chi potrebbe mai dubitarne?- un'enorme riduzione delle presenze nell'entità che si riflette nell'istituzione rappresentativa, ma la composizione concreta di questa entità non può ammettere altra selezione che quella derivante dalla predeterminata numerica dell'organo

rappresentativo e nessuna altra. Qualsiasi immissione di fattori che volessero insinuarsi in tale selezione ne comprometterebbe l'autenticità. È questa la rappresentanza politica che la Costituzione repubblicana ha sancito e che il referendum costituzionale dell'anno scorso ha riaffermato? È su questa concezione della rappresentanza che la Costituzione fonda il sistema parlamentare? La risposta è ovvia ed è affermativa.

5. È dettata dai principi affermati negli articoli 1, 2 e 3. È ribadita dagli enunciati normativi dei due articoli della Costituzione che aprono il Titolo IV della Prima Parte. L'uno e l'altro riconoscono diritti. Il diritto di eleggere e di essere eletti (art. 48), che, infatti, sono definiti come tali e non come esercizio di una funzione statale di proporre e di diventare titolari di organi rappresentativi, pur implicando tale funzione. Il diritto di associazione ex art. 49 Cost. che è fattispecie specifica, strumentale allo svolgimento di una potestà sovrana. Non può essere eguale il voto se garantito solo per quanto attiene al conto delle schede e non anche quanto ad effetto del voto, l'effetto, cioè, di garantire ad ogni cittadino di essere rappresentato in misura corrispondente alla quantità dei voti espressi allo stesso modo e con lo stesso contenuto e non soltanto se si indovina il candidato che nel proprio collegio, nella propria circoscrizione, ha ottenuto un voto in più di ciascuno degli altri competitori. Non può essere personale il diritto di voto e quindi quello di essere rappresentato esercitando il voto, se l'esercizio può produrre la conseguenza che a rappresentare l'elettore sia ... un candidato avversato dell'elettore perché portatore di interessi, opinioni, ideologie esattamente opposte alle proprie. E come sarebbe possibile partecipare alla determinazione della politica nazionale se la forma di governo, concretamente configurata, non risulta essere tale da assicurare che il Parlamento sia composto in modo da garantire, al massimo possibile, la presenza di tutte le forze significative del Paese e che la legislazione risulti determinata nei suoi contenuti attraverso un procedimento che coinvolga tutte le forze presenti in Parlamento, senza esclusione e senza predeterminazione dei risultati del confronto ad opera dell'esecutivo?

6. È sulla base delle premesse che sommariamente ho voluto ricordare che credo vada impostata la questione delle revisioni (preferisco questo termine a quello ormai squalificato di "riforme" costituzionali) da apportare alla Costituzione e quella della scelta del sistema elettorale. Pregiudiziale, almeno dal punto di vista logico, è il consolidamento del procedimento previsto all'art. 138, cioè la "messa in sicurezza" della Costituzione, elevando a

due terzi il quorum di validità delle delibere di ogni legge che pretenda valore e forza costituzionale.

Per quanto attiene al Parlamento, sembra che sia maturata la convinzione di dover superare il bicameralismo perfetto. A mio giudizio, sarebbe auspicabile il superamento del bicameralismo come tale, ma so di essere forse il solo ad auspicarlo ancora. Visto che ci si orienta per il Senato delle Regioni, credo che sia del tutto evidente che, per essere tale, questo ramo del Parlamento deve, appunto, diventare rigorosamente espressivo delle istituzioni regionali così come risultano conformate. Non deve essere quindi organo elettivo dell'intero corpo elettorale, se lo si vuol configurare come estraneo al circuito determinativo della funzione di indirizzo politico di governo. Organo rappresentativo di secondo grado, quindi, anche se partecipa ad attività come l'elezione del Presidente della Repubblica, di un quinto dei componenti della Corte costituzionale, di un terzo dei membri del C. S. M..

Per l'istituzione-governo, è molto diffuso l'intento di riprendere il cammino della razionalizzazione del sistema parlamentare, già auspicata tra le due guerre nel secolo scorso e dall'ordine del giorno Perassi, approvato dall'Assemblea costituente. Si propone perciò di mutuare dal *Grundgesetz* sia l'elezione del solo Presidente del Consiglio da parte della Camera dei deputati (ed anche dal Senato, intanto che si proceda alla trasformazione di tale ramo del Parlamento) col potere di nomina e di revoca dei ministri, sia l'istituto della sfiducia costruttiva. Non contraddirebbe questo meccanismo l'aggiunta dell'approvazione parlamentare sia della composizione della compagine ministeriale sia del programma di governo esposto dal Presidente del Consiglio per vincolare Governo e Parlamento ad un indirizzo politico conseguente al programma. Credo comunque che si possa esprimere favore per tali innovazioni, stante anche il rendimento virtuoso che nell'ordinamento tedesco queste misure razionalizzatrici della forma parlamentare di governo hanno dimostrato.

A questo punto anche la questione della legge elettorale dovrebbe considerarsi risolta. Di una forma di governo non è consigliabile adottare solo qualche profilo, istituto, elemento. Va mutuato l'intero sistema, nelle sue linee generali ed in quelle particolari. Se si elimina un solo elemento di un sistema, si provocano conseguenze del tutto imprevedibili e spesso opposte a quelle del modello. È sicuro che il rendimento ottimale riconosciuto alla forma di governo tedesca sia dovuto in grandissima parte a quel sistema elettorale che concilia l'esigenza del collegamento diretto tra eletti ed elettori, ma assicura sia l'eguaglianza del voto "in arrivo", oltre che in partenza, sia quella di garantire al massimo il diritto ad essere rappresentati, anche

quindi alle minoranze che abbiano un minimo di consistenza. Tra tutti i meccanismi di traduzione di voti in seggi, il sistema tedesco è certamente quello che esclude manipolazioni che possano tradirne la logica, come invece può accadere con quello spagnolo che si offre, in altro contesto storico, anche ad essere rovesciato in senso opposto al suo principio con la riduzione della dimensione delle circoscrizioni elettorali in misura tale da ridurre gli eleggibili a pochissime unità.

7. Ricostruire la rappresentanza, renderla credibile, riavvicinare i cittadini alle istituzioni, consolidare la democrazia, sottraendola alla crisi che attraversa, esige il ritorno ai principi e coerenza rigorosa con ciascuno di essi. Quello di libertà implica il ripudio dell'imposizione ai partiti politici di coalizzarsi per assolvere al compito di consentire alle cittadine ed ai cittadini di partecipare in Parlamento alla determinazione della politica nazionale. Quello di eguaglianza comporta il diritto eguale delle cittadine e dei cittadini ad essere rappresentati al massimo possibile laddove si decide dei loro diritti, dei loro bisogni, dei loro progetti di vita.