



# Okeanos

## associazione culturale

sito web: [www.okeanos.org](http://www.okeanos.org) – mail: [okeanos@okeanos.org](mailto:okeanos@okeanos.org)

# LA LEGGE ELETTORALE, TRA RAPPRESENTANZA E GOVERNABILITA'

(lezione di Enzo Palumbo alla Scuola di Liberalismo di Messina - 05.12.2014)

**SOMMARIO:** **A) LA RAPPRESENTANZA:** 1) origine ed evoluzione; 2) la nascita della rappresentanza politica; 3) la rappresentanza politica nell'evo moderno; 4) la rappresentanza politica nell'attualità; **B) LA GOVERNABILITÀ:** 1) il concetto di governabilità; 2) la governabilità come possibilità di governare; 3) la risposta dei conservatori; 4) quella dei riformisti; 5) e quella dei liberali; 6) le riforme istituzionali in Italia; 7) il governo, tra government e governance; 8) le tentazioni del potere; **C) LA LEGGE ELETTORALE:** 1) la sentenza della Corte Costituzionale n. 1-2014; 2) i principi che ne derivano; 3) la sentenza della Corte Costituzionale n. 203-1975; 4) la sentenza della Cassazione n. 8878-2014; **D) CONCLUSIONI.**

## A) LA RAPPRESENTANZA

### 1) ORIGINE ED EVOLUZIONE.

Il termine "rappresentanza" deriva dal latino arcaico *re-ad-presentare*, da cui il latino classico *repraesentare*; questo verbo è dunque composto dalla particella *re* ("di nuovo"), da *praesens*, accusativo *praesentem* ("presente") e dalla particella interposta *ad* ("a").

Dunque, il significato più letterale è quello di "rendere presenti cose precedenti", e cioè di esporre sia fisicamente che mentalmente figure o fatti appartenenti al passato, rendendole attuali.

Nell'età classica, greca e romana, invece, il concetto di rappresentanza politica (e cioè collettiva) non esisteva, mentre era ben presente il concetto di rappresentanza individuale-privatistica: i campi sociali erano ristretti, essendo molto limitato il numero dei cittadini che avevano pienezza di diritti, e quindi le scelte della polis, quelle cioè "*politico-legislative*" avvenivano in modo diretto, nella piazza (agorà) tra i pochi che vi avevano accesso, mentre le scelte esecutive venivano delegate direttamente dai cittadini ai magistrati.

Nell'età medievale, caratterizzata dalla commistione tra popoli c.d. barbari e popoli dell'impero, e quindi dalla progressiva estensione della dimensione degli aggregati sociali e dalla loro strutturazione in gruppi e dalla progressiva estensione della cittadinanza anche a ceti che ne erano prima esclusi, le scelte politiche non poterono più essere affidate alle riunioni occasionali di cittadini.

E così i gruppi (prima le tribù, i clan, e poi anche i gruppi produttivi, le corporazioni) ciascuno dei quali presentava un certo grado di omogeneità, cominciarono ad eleggere, più spesso a nominare, i loro rappresentanti all'interno della più vasta organizzazione sociale della quale facevano parte.

In sostanza, le rappresentanze politiche medioevali avevano un **carattere di tipo corporativo**, in cui c'era uno stretto rapporto tra il gruppo ed il mandatario, che del gruppo era solo il portavoce, e

quindi si trattava ancora di una rappresentanza in cui prevaleva l'aspetto privatistico. Caratteristica essenziale di questo tipo di rappresentanza è naturalmente il c. d. "mandato imperativo", nel senso che il mandatario non è libero di agire secondo le sue personali convinzioni, ma è vincolato all'incarico che ha ricevuto dal gruppo sociale che lo ha delegato, proprio in ragione del suo originario carattere privatistico.

Emblematico in questo senso è il sistema degli Stati Generali della Francia dell'*ancien régime*, allorché i tre Stati (nobiltà, clero, borghesia) si riunivano separatamente e ciascuno dei componenti era vincolato alla decisione dell'assemblea del suo ceto, con la conseguenza che nobiltà e clero finivano sempre per trovare un accordo in danno del "terzo Stato".

Questo sistema rimarrà in vigore per quasi cinque secoli sino agli Stati Generali del 1789, e sarà travolto proprio dalla rivolta del Terzo Stato, che otterrà prima la riunione congiunta degli Stati Generali, così divenuti una sorta di embrionale parlamento, e finirà poi per estromettere gli altri ceti, proclamandosi rappresentante esclusivo della nazione, ed introducendo nella Costituzione del 1791 il principio della libertà di mandato, che si è poi via via trasferito in tutte le costituzioni democratiche dell'era moderna.

## 2) LA NASCITA DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA

**Nell'Europa continentale** l'autorità centrale era spesso assai debole, in continuo conflitto con le altre autorità centrali, per cui i ceti sociali sottostanti non se ne sentivano oppressi ma spesso ne cercavano la protezione; l'evoluzione fu quindi più lenta, anche perché ogni gruppo, proprio in ragione del conflitto cogli altri, sentiva l'esigenza di ricercare una protezione esterna.

**In Inghilterra**, invece, lo sviluppo del concetto di rappresentanza politica fu più celere, ed è proprio per questo che quel paese è generalmente considerato come la patria della democrazia rappresentativa.

Il motivo si fa risalire al fatto che in Inghilterra l'autorità centrale, quella del re, almeno a partire dal normanno Guglielmo il conquistatore, fu molto forte, e ciò costrinse i ceti sociali (a cominciare dall'aristocrazia) ad una contrapposta coesione interna, nel tentativo di limitare i poteri del re.

Emblematico, in tal senso, lo scontro tra l'aristocrazia ed il potere regio, che portò all'emanazione della **Magna Charta Libertatum**, dalla quale sostanzialmente discendono tutte le libertà dell'evo moderno e della quale, il prossimo anno, si celebrerà l'ottavo centenario.

In quell'anno, il 1215, Giovanni Senza Terra, re d'Inghilterra, fu costretto a stringere coi baroni, che si erano sollevati in armi, un patto che concedeva ai baroni una sorta di diritto di veto su ciò che oggi chiameremmo prelievo fiscale e spesa pubblica, mentre la litigiosa dinastia Plantageneta si assicurava il consenso di quella che potremmo oggi definire come la classe dirigente dell'epoca.

Il re, ovviamente di mala voglia, s'impegnò a non riscuotere le tasse ereditarie e le imposte per la guerra se non col consenso dei baroni, salvo poi provare a rimangiarsi l'impegno, che però era ormai entrato nella mentalità del tempo, sino al punto che, ottanta anni dopo, nel 1297, il re Edoardo I emanò la "**Confirmatio Chartarum**", dando così stabilità a una sorta di tacita clausola che da allora regolerà tutti i rapporti tra i governi e i popoli, codificata nella formula "**no taxation without representation**".

Inizia da qui la più antica "riserva di rappresentanza" che si conosca, per cui **solo assemblee rappresentative hanno il diritto di tassare i cittadini**; e questo principio si è andato poi consolidando, man mano che gli spazi della libertà sono andati espandendosi, con il "**bill of rights**" del **1689** della gloriosa rivoluzione inglese.

Ed è anche la causa principale della rivoluzione americana del 1776, che si fa comunemente risalire alla rivolta dei coloni che, per protesta contro la tassazione sul the del 1773, inscenarono (è il caso di usare proprio questa espressione, posto che si travestirono da indiani) quello che passò alla storia col nome di "Boston Tea Party (ricevimento del the di Boston)" del 16 dicembre 1773.

Quella notte ci fu l'assalto dei coloni americani alle navi che trasportavano il tè cinese, le cui balle vennero sversate nelle acque del porto di Boston.

Da quell'evento, per stare all'attualità, ha preso il nome il movimento anti tasse noto come Tea Party, che, per la verità, ne ha in qualche modo usurpato il nome.

Per quanto possa apparire paradossale, il **“tea act” del 1773** non aumentava la tassazione sul the americano, ma piuttosto alleggeriva quella sul the cinese importato dalla compagnia inglese delle indie orientali, così facendo diventare non competitivo quello commercializzato localmente dai coloni, che lo importavano di contrabbando dall'Olanda; e quindi, se si vuole stare a quell'episodio, la protesta dei coloni si era rivolta contro un provvedimento che abbassava una tassa e favoriva la concorrenza, che è poi ciò che gli epigoni odierni di quell'antico evento vanno oggi con forza sostenendo.

C'è da dire, tuttavia, che quella fu solo la scintilla che diede fuoco alle polveri che già covavano da tempo sotto le ceneri, perché il parlamento della madre patria inglese, nel quale i coloni americani non erano adeguatamente rappresentati, aveva imposto alcune esose tassazioni su una serie di produzioni locali; si ricordano in tal senso: il **“sugar act” del 1764** (su zucchero, caffè e vino), lo **“stamp act” del 1765** (su materiale stampato), il **“townshends act” del 1767** (su vetro, carta e pittura).

Quell'antica regola, per cui non vi può essere tassazione senza rappresentazione, era ormai entrata nel sentire comune, ed infatti lo slogan iniziale fu proprio quello di cinque secoli prima: **“no taxation without representation”**.

Da allora, in tutte le organizzazioni statuali, anche le meno democratiche, la tassazione è rimasto compito precipuo delle sedi della rappresentanza, e cioè dei parlamenti, variamente denominati, e, spesso, anche dominati dagli autocrati o dalle oligarchie di turno.

### **3) LA RAPPRESENTANZA POLITICA NELL'EVO MODERNO**

**Nell'evo moderno**, che comincia appunto con la rivoluzione francese del 1789, il concetto di rappresentanza politica subisce così una profonda trasformazione, cessa di essere privatistica e diventa pubblicistica.

Era infatti accaduto che i gruppi sociali si erano andati estendendo e, man mano, assemblando secondo vincoli non più familiari, ma nascenti da comunanza di lingua, tradizione, indole, trovando sistemazioni territoriali, e, all'interno dei territori, anche secondo coalizioni di classi sociali e quindi di interessi.

La rappresentanza politica cessa così di essere rappresentanza particolare di gruppi e diventa rappresentanza territoriale e, via via, nazionale, e per ciò stesso, sparisce il vincolo del mandato imperativo, essendo invece il rappresentante libero di seguire i suoi personali convincimenti, pur sempre nell'ottica di interpretare l'interesse generale della società.

Un primo accenno del superamento di tale concezione privatistica si ha nella Costituzione degli Stati Uniti del 1787 e nella Costituzione francese del 1793, in cui compariva l'affermazione che ogni deputato appartiene alla nazione intera, e poi, con l'affermazione dello Stato liberale e il definitivo superamento della società divisa in ceti, il Parlamento diventa il luogo della sintesi politica degli interessi particolari nell'interesse generale e questa sintesi è logicamente (oltreché giuridicamente) incompatibile con l'idea che i deputati siano i mandatari dei soli propri elettori.

Per la storia, non è mancato, neppure nell'evo moderno, il tentativo di reintrodurre il vincolo di mandato.

Durante il brevissimo periodo della **Comune di Parigi (1871)** il sistema del mandato imperativo venne riesumato, e però subito dopo abbandonato con la fine di quella sanguinosa esperienza; e qualcosa del genere è avvenuta nei paesi di socialismo reale, nei quali la contestazione radicale dei principi del costituzionalismo liberale ha portato alla affermazione, in tema di rappresentanza politica, degli opposti principi del mandato imperativo e della revocabilità degli eletti

L'art. 107 della **Costituzione dell'URSS del 1936** (e similmente l'art. 142 della Costituzione dell'URSS del 1947) avrebbe poi in effetti sancito che *“Il deputato ha l'obbligo di rendere conto del suo lavoro e del lavoro del Soviet agli elettori ed anche ai collettivi ed alle organizzazioni sociali che lo hanno presentato come candidato a deputato. Il deputato che non si sia mostrato degno della fiducia degli elettori può essere revocato in qualunque momento, per decisione della maggioranza degli elettori, secondo la procedura stabilita dalla legge”*.

Al che va aggiunto il particolare, tutt'altro che irrilevante, che la revoca era affidata alle strutture di base del PCUS (sindacati, *Komsomol*, organizzazioni sociali, collettivi di lavoro, etc.) e veniva esercitata con voto palese; e qualcosa del genere è avvenuta negli altri Stati socialisti dell'est europeo: artt. 1, 5 e 87 Cost. Polonia 1952; artt. 56 e 57 Cost. D.D.R. 1974.

**Si è trattato comunque di un retaggio del passato**, e credo che nessuna persona ragionevole possa avere voglia di regredire sino al punto di reintrodurre un qualsiasi strumento giuridico per affermare la "dittatura" di un gruppo sociale o di un movimento politico, quale che esso sia, sulla libera manifestazione del mandato parlamentare, che, all'occorrenza, potrà essere oggetto di una sanzione politica o sociale, mai di una sanzione giuridica.

#### **4) LA RAPPRESENTANZA POLITICA NELL'ATTUALITA'**

Oggi, per rappresentanza s'intende normalmente la trasmissione formale del potere dalla totalità degli individui che compongono una società (dalla più semplice alla più complessa), cui naturalmente appartiene quella che siamo abituati a chiamare la "sovranità" ad un organismo che diviene così legittimato ad esprimerla in deliberazioni ed in decisioni politiche vincolanti per tutti gli associati (cioè per conto e nell'interesse della *polis*), senza di che, nelle società moderne sempre più complesse, ogni deliberazione ed ogni decisione politica sarebbero impossibili.

Ed a questa moderna concezione della rappresentanza, in tutti gli Stati che possiamo definire di costituzionalismo liberale, si accompagna, come corollario ineludibile, l'assenza di ogni ipotesi di mandato imperativo (art. 7, sez. III, cap. I, tit. III, Cost. Francia 1791; art. 41 Statuto albertino; artt. 34 e 35 Cost. Francia 1848; parr. 93 e 96 Cost. Francoforte 1849; art. 29 Cost. Germania 1871; art. 21 Cost. Germania 1919; art. 67 Cost.; art. 38 Legge fondamentale Germania 1949; art. 27 Cost. Francia 1958; art. 152 Cost. Portogallo 1976; artt. 66 e 67 Cost. Spagna 1978; art. 161 Cost. Svizzera 1999);

E questo segna il definitivo superamento della società divisa in ceti; infatti, il Parlamento diventa il luogo della sintesi politica degli interessi particolari nell'interesse generale; nasce così il "paese legale", che è per definizione rappresentativo del "paese reale", secondo il metodo del c. d. "rispecchiamento", che tuttavia è pur sempre relativo, sia per l'impossibilità di rappresentare tutte le forze che si muovono nella società al momento della formazione dell'organo rappresentativo, sia per le mutazioni successive che inevitabilmente si verificano nel medesimo corpo sociale tra un'elezione e l'altra.

Ed alla formazione dell'organo del "paese legale" si accompagna, come naturale corollario, il concetto di "responsabilità politica", nel senso che i rappresentanti, pur non essendo vincolati da un mandato giuridico nei confronti dei loro elettori, sono tuttavia legati ad un mandato politico nei confronti di tutto il corpo elettorale, anche di quella parte che non li ha votato, dovendone quindi rispondere alla successiva occasione elettorale, e talvolta anche in pendenza di mandato, come accade nelle numerose elezioni che si succedono tra una scadenza generale e l'altra, presenti in tutte le democrazie ancorché in sedi ed occasioni diverse (elezioni territoriali significative, elezioni suppletive, elezioni di medio termine, occasionali referendum).

### **B) LA GOVERNABILITA'**

#### **1) IL CONCETTO DI GOVERNABILITA'**

Il concetto di "governabilità" è relativamente recente, misurando essa la possibilità di governare una società nella quale si confrontano spinte inevitabilmente numerose e spesso contrapposte, nel contesto di procedure inevitabilmente complesse, quali solo nell'evo moderno, ed ancora più nella contemporaneità, è dato di individuare.

Ben più antico, ed anzi primordiale è il concetto di "governo", che per lungo tempo è stato sinonimo di "autorità", l'uno e l'altra concentrati, senza alcuna distinzione soggettiva, nell'individuo che, di volta in volta, in ragione della sua posizione, si trovava ad assumere funzioni di gestione, a partire dalle società più piccole come la famiglia, passando poi attraverso il clan e la tribù sino alle società più diversificate per lingua, insediamento territoriale, tradizione, cultura.

Ci occuperemo ovviamente solo del concetto moderno di governabilità, della quale si danno

comunemente varie accezioni, potendo essere intesa come: **capacità di governare, possibilità di governare, o abilità nel governare**

**Le prime due sono caratteristiche soggettive** del governare, perché attengono essenzialmente al soggetto che ne è investito, si compenetrano l'una nell'altra, anche se talvolta possono differenziarsi: si può avere (almeno inizialmente) la capacità di governare, ma la si può perdere o pregiudicare se non si ha un sufficiente grado di abilità.

Ciò che più interessa in questa sede, e che chiameremo, "*tout court*", **governabilità**, è invece la "**possibilità di governare**", che è una **caratteristica oggettiva** del sistema politico, e può prescindere dalla capacità ed abilità di chi è investito del suo esercizio, ancorché non troppo a lungo, perché, se vengono a mancare, possono mettere in crisi il sistema e generare quella che si usa chiamare "*crisi di governabilità*", che può anche sfociare nella "*ingovernabilità*".

**Ed è proprio quando si verifica questa ipotesi che si avverte il problema della "governabilità", che in casi normali viene invece considerata un elemento naturale**, spontaneo, di ogni società che sia minimamente organizzata, dall'evo più antico sino alla contemporaneità, dal nucleo più piccolo (la famiglia) sino alle società più complesse (lo Stato, la comunità internazionale).

## **2) LA GOVERNABILITÀ COME POSSIBILITÀ DI GOVERNARE:**

La governabilità, intesa come possibilità di governare insita in un ordinamento costituzionale, si fa normalmente discendere dalla presenza di due caratteristiche fondamentali: **stabilità politica e capacità decisionale**.

In situazioni di estremo disordine sociale, in cui nessuno riconosce a nessun altro il potere/dovere di governare, manca la stabilità politica e quindi non esiste la governabilità, se non per brevi periodi nei quali occasionalmente prevale chi è in grado di sfruttare le forze in campo a suo vantaggio, imponendo di volta in volta le regole che più gli convengono.

In periodi di tranquillità sociale, la stabilità non va tuttavia intesa come permanenza al potere dei governanti, quanto piuttosto come stabilità delle forme di governo ed ordinato succedersi dei governanti, che possono naturalmente cambiare secondo regole prefissate e generalmente riconosciute.

Per stare all'Italia, tutto il periodo della c.d. prima Repubblica, che ha registrato tanti diversi governi e tantissimi governanti, potrebbe essere considerato un periodo di grande stabilità quanto alla forma di governo in genere (democrazia parlamentare), ma anche quanto alle formule politiche cui quei tanti governi si ispiravano (tanti governi, ma solo 4 formule diverse in quasi 50 anni: centrismo, centrosinistra, solidarietà nazionale, pentapartito); in tutto questo periodo la società si è evoluta progressivamente e la politica ne ha seguito costantemente l'evoluzione, senza strappi traumatici, essendo stata ogni forma di governo preparata gradatamente da quella precedente ed avendo a sua volta gradatamente preparato quella successiva, mentre la legislazione ha seguito senza strappi la medesima evoluzione.

Invece, la c.d. seconda repubblica, che magari ha visto il succedersi di un numero minore di governi, è quella che ha registrato una maggiore instabilità politica; di legislatura in legislatura, ogni governo è stato alternativo al precedente, e proprio per questo, la legislazione ne ha subito le conseguenze, perché, al succedersi delle legislature, ogni governo è apparso primariamente impegnato a disfare la parte caratterizzante dell'azione del governo e della legislatura precedente. E quindi, se si vuole misurare il tasso di stabilità sulla base di questi parametri, la seconda repubblica appare caratterizzata da una forte dose di ingovernabilità, mentre la prima appare un esempio di governabilità.

L'altro elemento che oggettivamente caratterizza la governabilità è la **capacità decisionale**, che non va intesa come "forza" decisionale, ma come potenzialità del sistema di produrre decisioni, e cioè di tradurre la quantità di potere di cui si dispone in qualità dell'azione di governo della società.

Per intenderci, in ipotesi, il massimo di potere (l'autocrazia, in cui il governante risponde solo a sé stesso) comporta il massimo di forza decisionale, ma non il massimo di qualità della decisione: si basta pensare all'autocrazia zarista, ma anche all'oligarchia sovietica, per constatare che la forza decisionale massima di cui quei governanti disponevano non è mai riuscita a tradursi in vera e

propria capacità decisionale, intesa come “*qualità del governare*”.

Emerge la necessità dell’esistenza di alcune condizioni, che legittimino la capacità decisionale, e cioè l’esistenza di strutture politiche che siano in grado di raccogliere le istanze presenti nelle società moderne, che sono estremamente complesse e che si articolano e si aggregano in ragione di visioni, sentimenti ed interessi comuni, e che poi si manifestano nella sede della rappresentanza;

Da qui la necessità della predisposizione di una serie di strumenti che sono tipici delle democrazie rappresentative, e che tuttavia esistono formalmente anche nelle democrazie autoritarie.

Occorrono quindi alcuni elementi costitutivi:

- a) **a valle**, un elemento che chiamerei “statico”, proprio perché presente dappertutto: le strutture rappresentative e cioè le sedi istituzionali (i parlamenti, comunque denominati) in cui trovino posto coloro che hanno il compito di rappresentare le domande politiche della società;
- b) **a monte**, un altro elemento, anch’esso presente dappertutto e quindi “statico”: le strutture statuali di vertice (i governi), che consentano di tradurre le domande (come sopra rappresentate e filtrate) in adeguate e rapide decisioni;
- c) **tra l’uno e l’altro**, un elemento di raccordo, questa volta variabile: i filtri, e cioè i meccanismi elettorali che consentono di selezionare le domande politiche, che potrebbero essere innumerevoli e quindi per definizione ingovernabili perché intraducibili nella legislazione.

Posto che il primo requisito è dato per scontato, anche negli Stati più autoritari (tutti i paesi di scuola sovietica avevano i loro bravi parlamenti), e che il secondo requisito, anch’esso naturale, è una conseguenza del terzo, è proprio su questo (i filtri elettorali) che dobbiamo portare la nostra attenzione.

E siccome le società moderne sono complesse, le domande che ne emergono sono innumerevoli; ne consegue quello che è stato definito da G. F. Pasquino **il sovraccarico delle domande**, che, per poterle soddisfare, devono essere necessariamente filtrate, il che può avvenire con due contrapposte modalità: comprimendo le domande (ed è la tesi dei c. d. conservatori), ovvero moltiplicando le risposte (ed è la tesi dei c. d. riformisti).

### 3) LA RISPOSTA DEI CONSERVATORI

I **conservatori** mirano a comprimere le domande sociali, scoraggiando o bypassando o egemonizzando i gruppi organizzati, disincentivando la mobilitazione sociale, infine identificando al massimo possibile le sedi deliberative e quelle decisionali, sino a giungere, in casi estremi, alla “*reductio ad unum*” tipica delle società autoritarie; è la tesi sostenuta in particolare dal politologo statunitense Samuele Huntington, scomparso sei anni fa, per il quale, almeno in periodi emergenziali di breve durata, sarebbe opportuno ricorrere ad una contrazione della partecipazione democratica in funzione della necessità di superare situazioni di particolare crisi economica o disordine sociale.

Esempi di questa contrazione degli spazi di partecipazione sono stati, in Inghilterra Thatcher, in USA Reagan, in Italia prima Berlusconi, e, nell’attualità, in qualche modo, per quanto dirò più avanti, lo stesso Renzi).

Nei casi più estremi, che ovviamente non riguardano gli esempi che abbiamo fatto, tale tendenza deborda dal campo della politica economica e si traduce nel campo della politica “*tout court*”, attraverso la riduzione degli stessi spazi di democrazia politica, ritenuta funzionale ad una politica economica restrittiva: si possono portare ad esempio la Russia di Putin, l’Ungheria di Orban, la Turchia di Erdogan.

### 4) QUELLA DEI RIFORMISTI

I **riformisti** mirano invece ad aumentare le risposte attraverso la spesa pubblica, com’è accaduto in molti paesi europei, in particolare in Italia, specie nell’ultima fase della c. d. prima repubblica ed in alcuni della seconda repubblica (in particolare, i vari governi Berlusconi)

Sta di fatto che, essendo le risorse limitate, se manca una grande capacità di selezionare le domande e di indirizzare saggiamente le risorse, ecco che i riformisti entrano in crisi, e nel tentativo di dare egualmente le risposte, finiscono per moltiplicare le risorse nominali ricorrendo all'indebitamento pubblico e scaricandolo sulle generazioni successive.

In tal senso si può dire che i riformisti sono parte del problema, e non la sua soluzione, poiché la loro impostazione condurrebbe inevitabilmente alla crescita del debito pubblico ed alla impossibilità di coprirlo, e quindi anche all'incapacità di potere continuare a dare le risposte che la società si attende.

Da qui può originare una crisi di governabilità, cui si fa fronte col tentativo di fare passare l'idea che l'incapacità di selezionare le domande (e quindi l'impossibilità di soddisfarle) non dipende dalla mancanza di qualità decisionale in chi governa (l'elemento soggettivo), ma piuttosto dalle strutture organizzative dello Stato (l'elemento oggettivo, a valle ed a monte).

E da qui la spinta a cambiare schema di gioco, e quindi a trasferire il dibattito sul piano delle grandi riforme, quelle istituzionali, che, non a caso, sono proprio i riformisti a sostenere, paradossalmente anche più dei conservatori (si pensi al Craxi degli anni ottanta, e, se si vuole, al Renzi oggi).

Il fatto si è che, così operando, i riformisti che s'iscrivono in questa scuola di pensiero finiscono per adottare la linea dei conservatori (e cioè quella di comprimere la domanda) invece di provare a selezionare le domande secondo un ordine di priorità, che è poi il vero compito di chi è chiamato a governare.

Nasce così una categoria politica che chiamerei quella dei neo-riformisti, la cui incapacità di selezionare le domande, spesso per timore di impopolarità e quindi per ragioni elettorali, li porta a comprimere le spinte della società attraverso istituzioni che siano meno rappresentative possibili, e quindi, in ipotesi, più facilmente gestibili

È ciò che è accaduto in Italia, a partire dal 1993, con l'introduzione dei sistemi maggioritari che si sono succeduti (mattarellum e porcellum), ed è ciò che sta accadendo in forma più accentuata oggi, con le proposte di riforme istituzionali (Senato e legge elettorale) all'esame delle Camere.

## **5) E QUELLA DEI LIBERALI**

E qui, visto che stiamo discutendo nell'ambito della Scuola di Liberalismo, penso sia il caso di accennare alla **posizione dei liberali, i quali non sono né conservatori né riformisti**, ed ai quali invece, se proprio vogliamo iscriverli in una categoria politica, meglio si adatterebbe la qualifica di **"riformatori"**.

Già **Benedetto Croce** aveva scritto, in un memorabile messaggio indirizzato al Congresso dell'Unificazione Liberale di Torino del dicembre del 1951, queste frasi che ogni buon liberale dovrebbe ogni tanto anche rileggere:

*"Naturalmente, il Partito liberale esaminerà e discuterà sempre provvedimenti di sinistra e di destra, di progresso e di conservazione, e ne adotterà degli uni e degli altri, e se così piace, con maggiore frequenza quelli del progresso che quelli della conservazione. Ma non può celare a sé stesso questa verità, che la libertà si garantisce e si salva talora anche con provvedimenti conservatori, come tal'altra con provvedimenti arditi e persino audaci di progresso"*.

Ed è forse il caso di aggiungere, a questo punto, anche un piccolo ricordo personale: durante il Congresso dell'Internazionale Liberale del 1989 che si svolse a Parigi, Chirac, allora sindaco, rivolse ai congressisti un indirizzo di saluto, nel quale ad un certo punto gli venne fatto di dire "noi conservatori", facendo intendere che anche i liberali fossero parte della stessa famiglia politica, cui apparteneva Chirac; la risposta di Malagodi fu cortese, ma gelida, e rivolgendosi a Chirac fece in modo di marcare la differenza, affermando testualmente *"Noi liberali, e Voi conservatori"*, così rimettendo i due diversi movimenti politici nella giusta categoria concettuale.

**E tuttavia, se non sono conservatori, i liberali non sono neppure riformisti.**

Se vogliamo stare all'origine storica del termine, il riformismo non è altro che una costola del socialismo, per l'appunto il c. d. "socialismo riformista", nato per differenziarsi dal socialismo massimalista, nell'intento di raggiungere attraverso graduali riforme di struttura il traguardo utopico dell'eguaglianza dei punti di arrivo, che è impossibile, come l'esperienza del socialismo reale si è

incaricata di dimostrare.

A me sembra che la definizione che meglio si adatta ai liberali sia quella di “**riformatori**”, che non va letta né in termini riduttivi (come di chi vorrebbe ritardare le riforme necessarie), né in termini radicali (come di chi vorrebbe rivoluzionare la società, forse in ricordo della rivoluzione religiosa conseguente alla riforma protestante); e neppure nel continuum “destra-sinistra”, come pure qualcuno fa, quando iscrive i riformatori nell’ambito della destra politica, ed i riformisti nell’ambito della sinistra.

Se proprio devo fare una comparazione tra riformisti e riformatori, a prescindere dalle origini storiche dei due termini, e se mi è consentita una metafora podistica, direi che i riformisti hanno la tendenza a correre, e, correndo, rischiano di non accorgersi del contesto in cui operano e di inciampare in qualche brutto ostacolo; mentre i riformatori hanno la tendenza a camminare, e, camminando, sono in grado di decidere ponderatamente la direzione verso cui indirizzarsi ed anche di scansare gli eventuali ostacoli.

Certo, in taluni casi, i liberali, se ritengono che qualcosa vada cambiata, sono disposti anche a riforme radicali, ma in altre occasioni possono essere strenui difensori delle istituzioni esistenti, l’unica bussola dei liberali è quella di indirizzare l’azione politica verso riforme che rafforzino, e mai indeboliscano, gli strumenti che presidiano le libertà dei cittadini.

Ed è forse per questo che **Isaiah Berlin**, grande pensatore liberale del secolo scorso, al quale si deve la fondamentale distinzione tra “**libertà positiva**” (intesa come capacità di agire in conformità ai propri desideri e scopi) e “**libertà negativa**” (intesa come assenza di interferenza e costrizioni), volendo paradossalmente assecondare l’andazzo di iscrivere comunque i liberali in uno dei due contrapposti schieramenti della destra e della sinistra, ha finito per coniare il suo famoso aforisma, alquanto ossimorico, secondo cui lui stesso, in quanto liberale, si collocava **all’estrema destra della sinistra e, contemporaneamente, all’estrema sinistra della destra**.

Il che non vuol dire altro che i liberali sono ontologicamente nella zona centrale delle culture politiche, attenti alle spinte riformatrici che vengono da una parte e dall’altra, senza mai potere essere identificabili con l’una o con l’altra: il che è, in fondo, ciò che sosteneva Benedetto Croce in quel messaggio di cinquanta anni prima ai convegnisti liberali di Torino.

E non è senza significato il fatto che il partito liberale europeo, prima di trasformarsi nell’attuale ALDE (Alleanza dei Liberali e Democratici Europei) abbia adottato la sigla ELDR (Liberali democratici e Riformatori Europei).

Il che mi porta a diffidare dei tanti sedicenti liberali di oggi, che si definiscono anche riformisti, piuttosto che riformatori, se è vero, com’è, che le parole sono le conseguenze delle cose, secondo la formula giustiniana, ricordata da Dante, per cui “*nomina sunt consequentia rerum*”.

## **6) LE RIFORME ISTITUZIONALI IN ITALIA.**

Da ultimo, il tentativo di bypassare le domande dei gruppi sociali si sta sviluppando attraverso due percorsi, paralleli nella loro manifestazione ma convergenti nello scopo che si propongono:

**Sul piano istituzionale**, il tentativo di **forzare il sistema elettorale** introducendo meccanismi nominalmente bipartitici, ma tendenzialmente unidirezionali, con un grande contenitore centrale (il Partito della Nazione, o qualcosa del genere), ed ai margini del sistema minoranze non rappresentate ovvero opposizioni frammentate ed incapaci di saldarsi, e quindi, nella migliore delle ipotesi, destinate a fare mera testimonianza parlamentare, e, nella peggiore, a restarne escluse in ragione delle soglie d’ingresso.

**Sul piano sociale**, il tentativo di **disintermediare** il sistema, mettendo il governo in diretto contatto con l’opinione pubblica, in una moderna riedizione del populismo, cavalcando di volta in volta sentimenti elementari, che pure esistono, per lo più in negativo, in particolare l’avversione ai gruppi sociali organizzati (partiti, sindacati, organizzazioni d’interessi, ordini professionali), disaggregando le domande sociali, che così finiscono per perdere vigore, solleticando invece il consenso di chi, di volta in volta, non fosse oggetto della polemica del momento.

**Si tratta del tentativo, in corso nell’Italia di Renzi**, ma già sostanzialmente realizzato in almeno altri due paesi a noi vicini (l’Ungheria di Orbán e la Turchia di Erdoğan), col progressivo



svuotamento del parlamento, divenuto luogo di mera ratifica della volontà del governo, ed al contempo marginalizzando il ruolo delle sedi in cui si organizza spontaneamente la società ed invece instaurando un collegamento diretto immediato tra il governo e la massa dei cittadini.

Su quest'ultima tendenza, che possiamo riscontrare nel dibattito politico dei nostri giorni, mi sembra il caso di spendere qualche specifica riflessione

Chi sostiene questo tentativo dimostra di non avere capito che la governabilità complessiva delle società moderne non passa esclusivamente attraverso l'istituzione governo, ma si estrinseca attraverso tutte le sue articolazioni, nel *continuum* che si interpone tra il vertice e la base di una società.

## 7) IL GOVERNO, TRA GOVERNMENT E GOVERNANCE

**Esiste una profonda differenza tra “government” e “governance”**, due parole inglesi delle quali esiste una sola traduzione italiana, per l'appunto “governo”, ma che hanno significati sostanziali molto diversi.

Il termine, **“government”** si riferisce agli assetti istituzionali, e quindi a chi prende le decisioni e quindi allo strumento legale che viene utilizzato per realizzare le risposte da dare alle domande che la società pone continuamente.

Il termine **“governance”** si riferisce invece alle modalità ed agli effetti dell'attività di governo, ponendo attenzione alle relazioni ed alle dinamiche tra i diversi attori sociali, che si organizzano autonomamente attraverso molteplici articolazioni: i partiti, i sindacati, gli ordini professionali, le associazioni di categoria, il mondo cooperativistico, le comunità religiose, le onlus, se vogliamo, anche i club service e l'associazionismo in genere, più di recente attraverso i mass-media e da ultimo le comunità internettiane, etc..

In tale visione, il ruolo delle istituzioni pubbliche non è esaustivo per garantire il complessivo governo delle società contemporanee, se non in una prospettiva sostanzialmente autoritaria.

Solo la sintesi virtuosa dei due concetti è ciò che fa di una società moderna, molto più complessa di quelle di un tempo, una vera democrazia liberale, in cui è inconcepibile la *“reductio ad unum”*, tipica delle società autoritarie, ed in cui, invece, è possibile la costruzione di una rappresentazione condivisa, con istituzioni legali potenzialmente **inclusive e non preclusive o estrattive**, secondo la terminologia utilizzata da Acemoglu e Robinson, in un recente libro (Perché le nazioni falliscono) sul quale si è ampiamente soffermato il nostro rettore prof. Pietro Navarra nella sua mirabile lezione dello scorso anno in questa stessa Scuola di liberalismo.

## 8) LE TENTAZIONI DEL POTERE

E' infatti accaduto in passato, e sembra potere accadere anche oggi, specie in paesi percorsi da forti crisi economiche, che, **quando un nuovo gruppo o partito accede al potere, spesso inopinatamente**, sulla spinta di aspettative inappagate o di forti conflitti sociali, e forse anche nel timore di non riuscire a soddisfare le attese, come prima cosa cerchi di alterare le regole del gioco, promuovendo riforme istituzionali per assicurarsi la possibilità di mantenere il potere al di là della contingenza che ha consentito di accedervi.

**La prima mossa dei bolscevichi**, dopo la rivoluzione di ottobre del 1917, fu quella di impedire nel gennaio del 1918 il funzionamento dell'assemblea Costituente, che i bolscevichi non erano riusciti a controllare attraverso le elezioni, dalle quali erano usciti minoritari.

**E la prima cosa che fece Mussolini nel 1923**, non appena nominato capo del governo e tuttavia consapevole di non avere un consenso parlamentare sufficiente (nella camera dei deputati eletta nel 1921 i fascisti erano soltanto 35), fu quella di fare approvare a quell'assemblea di pavidi una nuova legge elettorale, la c. d. legge Acerbo, che assicurò al Listone Nazionale, (in cui erano presenti anche popolari e liberali, ma che era egemonizzato dai fascisti) i due terzi dei seggi nella Camera eletta nel 1924 e così il controllo assoluto sul sistema legale per il tempo necessario a scardinare negli anni successivi tutto l'assetto istituzionale dello Stato, tranne la monarchia, preservata proprio perché totalmente acquiescente al nuovo regime;

Ed è, in ben diverse condizioni di partenza rispetto ad allora, la prima cosa che sta tentando di fare

l'attuale presidente del consiglio Renzi, che pretende oggi di fare modificare l'assetto costituzionale dello Stato, oltretutto da un parlamento costituzionalmente delegittimato in ragione del suo vizio d'origine.

Naturalmente, si tratta di situazioni non comparabili, per un'infinità di ragioni, interne ed internazionali, che non è neppure il caso di esaminare, tanto sono evidenti.

E tuttavia, l'intento è il medesimo; spostare il campo della deliberazione politica dalla sede parlamentare all'esecutivo del momento, destinato così a diventare l'unico interprete abilitato a dare di volta in volta le risposte che ritiene più convenienti per la sua sopravvivenza, se non per la sua egemonia, potendo scegliere liberamente ed in tempi brevi quali risposte dare alle domande della società.

E ciò, quando invece sarebbe necessario un lavoro più difficile ed oscuro, ed anche di più lungo periodo, per avviare una virtuosa ristrutturazione dell'apparato statale, ormai divenuto insostenibile, con l'obiettivo di ridurre lo spreco di risorse e l'eccesso di spesa pubblica, così rendendo disponibili le risorse da destinare alla crescita del Paese.

In questo senso si può dire che i neo-riformisti finiscono per dare alla crisi di governabilità una risposta sostanzialmente analoga a quella propugnata dai conservatori, facendone ricadere il peso sui gruppi sociali intermedi, che sono la sede naturale delle domande di partecipazione, piuttosto che su chi, al vertice, appare incapace di selezionare le domande secondo l'interesse generale e di darvi risposte in tempi celeri.

Così inquadrata la questione, non sembrerà innaturale che oggi il vertice del PD, e quel che resta del partito di Berlusconi finiscano per muoversi in sintonia ed appaiano sostanzialmente l'uno la fotocopia dell'altro, accomunati dal tentativo di modificare l'assetto istituzionale del Paese secondo le reciproche convenienze: il primo per assicurarsi una lunga permanenza al potere, il secondo per assicurarsi un manipolo di fedeli parlamentari in funzione di garanzia del suo impero mediatico e del patrimonio familiare propiziato da decenni di monopolio televisivo.

In conclusione, una governabilità sostanzialmente autoritaria, sorretta da una parvenza di democrazia parlamentare destinata a dare legittimità formale ad decisioni prese altrove.

Per intenderci, quello che sta accadendo, ancora oggi, e in forma ancora più accentuata, nella Russia di Putin, nell'Ungheria di Orban, o nella Turchia di Erdogan, una volta che siano stati scardinati i rispettivi e tradizionali contropoteri (gli oligarchi in Russia, i partiti in Ungheria, i militari in Turchia).

Al termine di questo percorso, sarà consentito ai cittadini di manifestare periodicamente il loro generico orientamento nelle tornate elettorali generali, restando poi silenziosi spettatori sino alla successiva occasione, sulla base della vulgata secondo cui *“le elezioni non servono per rappresentare il Paese, ma per dare l'investitura al governo”*; e questo mantra, ripetuto all'infinito dai più accreditati commentatori e politologi, ha finito per diventare una convinzione così generalizzata che ogni tentativo di contrastarla è destinato ad essere bollato come becero conservatorismo.

In buona sostanza, così concepito ed eletto (o addirittura nominato, come ormai da dieci anni avviene in Italia, e come si vuole continuare a fare avvenire), il parlamento cessa di essere la sede della legittimazione sostanziale del sistema democratico, e diventa un mero tramite per dare formale legittimazione al governo, e cioè al luogo della decisione.

Al contempo, esso perde un'altra sua fondamentale funzione politica, e cioè quella di incanalare le spinte della società, anche quelle più estreme, e contribuisce indirettamente anche al disegno di screditarne la funzione complessiva.

Per altro, tutto questo non garantisce neppure che poi le risposte siano quelle giuste, spesso invece essendo solo quelle più convenienti al fine di acquisire ulteriore consenso elettorale, che al medesimo fine viene incanalato in percorsi obbligati e sempre più ristretti, in modo che alla fine del percorso possano emergere solo quelli che consentano rispetto al governo in carica in quel momento.

Invece di dare la risposta giusta ad un problema realmente esistente, si finisce così per dare la risposta più sbrigativa, comprimendo la società invece di consentirle di esprimersi.

Mi piace ricordare qui le parole di Gianfranco Pasquino; sono del 1994, all'inizio della seconda repubblica, e penso che non possa avere del tutto cambiato idea, ancorché in qualche scritto di quindici anni dopo abbia preso ad interrogarsi sui vantaggi potenziali delle democrazie maggioritarie:

*“La diversificazione dei gruppi è crescita di pluralismo; la moltiplicazione delle domande è vivacità sociale; le difficoltà decisionali sono altrettante opportunità di apertura di spazi al decentramento politico e alla riorganizzazione delle strutture e delle procedure; la crisi del welfare è indice del suo successo e dell'opportunità di una sua ristrutturazione e di una applicazione più articolata, più raffinata, più calata nella mutevole realtà”.*

*“Insomma, non di crisi di governabilità si tratterebbe, ma di una feconda crisi di transizione ad assetti più democratici, più partecipati, meglio governabili e meglio governati, vale a dire un consenso più vivacemente e conflittualmente espresso, ma più convinto, sui fondamenti del sistema”.*

*“E un simile consenso potrà riflettersi sul sistema economico, sottoponendo il capitalismo ad un controllo democratico, non spezzandone gli istinti vitali, ma indirizzandoli al perseguimento ed al conseguimento del benessere collettivo.*

*Certo le tensioni fra capitalismo e democrazia rimangono irrisolte. Ma la democrazia ha gli strumenti per dominare queste tensioni, e la governabilità si afferma e si realizza senza perdita né di dinamismo né di partecipazione”.*

Che, per l'appunto, è come dire che la strada importante per affrontare il problema con qualche speranza di risolverlo è quella di affinare la qualità della risposta alla pluralità delle domande, e non di comprimerle attraverso modifiche istituzionali sostanzialmente autoritarie.

In ogni caso, tutti noi sappiamo che le domande di partecipazione non cessano di esserci; ancorché possano risultare compresse, esse continuano ad esistere e si manifestano come possono, perché il sistema non può chiudere tutti gli sbocchi, ma solo limitarli.

Da qui alcuni fenomeni, che sono tipici di questo tipo di società e che in Italia si sono manifestati anche più che altrove:

- a) **la protesta passiva** che si manifesta con l'astensionismo (giunto da noi ormai sopra la soglia del 50%, com'è accaduto nelle ultime elezioni regionali in Calabria ed Emilia Romagna);
- b) **la protesta attiva** che si manifesta con la nascita di movimenti che cercano di raccogliarla ed organizzarla in chiave palingenetica di rifiuto totale del sistema;
- c) **la protesta ribellista**, e cioè il dissenso radicale che si manifesta con la contestazione verso ogni ipotesi di partecipazione politica, sino al ribellismo movimentista ed alla lotta armata.

### C) LA LEGGE ELETTORALE

#### 1) LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 1-2014.

L'anello di congiunzione tra rappresentanza e governabilità (il terzo elemento, quello variabile, di cui abbiamo già detto) è la legge elettorale, che presiede alla trasformazione della volontà collettiva (i voti, cioè le domande della società) in seggi parlamentari (così creando la sede delle risposte).

Ce ne occuperemo con specifico riferimento alla situazione italiana, prendendo le mosse dall'ultima pronuncia della Corte Costituzionale in materia.

E' noto che, lo scorso gennaio, la sentenza n. 1/2014 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità della L. 270/2005 (il porcellum), di fatto confezionando una nuova legge elettorale, nei limiti in cui le era consentito di farlo, sul presupposto della indefettibilità di una qualsiasi legge elettorale.

Ma ciò che più conta in questa sentenza – a parte il *decisum* – è la motivazione che ha portato la Corte allo scrutinio d'incostituzionalità, laddove ha provato a dettare una regola generale, valida anche per il futuro legislatore, riassumibile nella formula secondo cui ogni legge elettorale deve contemperare i due criteri della rappresentatività del corpo elettorale e della governabilità ed efficienza del processo decisionale, quest'ultima certamente perseguibile, ma col preciso vincolo del *“minore sacrificio possibile”* per la rappresentanza democratica.

In buona sostanza, per seguire il processo logico che ci ha portato sin qui, la domanda di politica non può essere compressa oltre misura a favore della governabilità.

Ma proprio la formula adottata dalla C.C. ci fa comprendere che le due esigenze da cui abbiamo preso le mosse, e cioè **la rappresentanza e la governabilità, pure entrambe fondamentali, non lo sono tuttavia nella stessa misura**, almeno in un sistema di democrazia liberale, qual è ancora la nostra e che nessuno, almeno formalmente sembra volere mettere in discussione.

Se la rappresentatività del sistema deve subire il “*minor sacrificio possibile*” per consentire la governabilità, ciò vuol dire che la **rappresentanza è una “caratteristica assoluta, essenziale ed inderogabile del sistema**, senza la quale una democrazia cessa di essere tale; e vuol dire anche che la **governabilità è invece soltanto una “utilità” del sistema, che può essere perseguita (ed è anche opportuno che così sia) ma che può essere anche “relativa”,** e cioè essere considerevolmente ridotta ed al limite anche mancare del tutto (cosa ovviamente non auspicabile, per i rischi che ne derivano), senza che per ciò un sistema cessi di essere democratico (diventando solo più complicato da gestire).

Se invece la Corte avesse voluto indicare come requisito essenziale la governabilità, piuttosto che la rappresentanza, avrebbe dovuto affermare che era proprio la governabilità doveva soffrire “*il minore sacrificio possibile*”, che tuttavia era affermazione compatibile solo in presenza di un regime autoritario, quale certamente non è quello disegnato dalla nostra carta costituzionale.

E quindi, l’accento che la Corte mette sulla rappresentanza, ci fa comprendere come questa sia la **premessa indispensabile, nell’evo moderno, di qualsiasi sistema elettorale in una società che voglia definirsi democratica ed insieme liberale.**

## 2) I PRINCIPI CHE NE DERIVANO

Se questa, come chiaramente emerge da quella sentenza, è la premessa indispensabile di qualsiasi sistema elettorale in una società che voglia definirsi democratica ed insieme liberale, ne discendono una serie di principi ai quali un legislatore attento ai valori costituzionali dovrebbe attenersi scrupolosamente:

- a) **il principio del minore sacrificio possibile per la rappresentanza** (niente soglie d’ingresso eccessive);
- b) **il principio della massima possibile eguaglianza possibile degli effetti del voto** (premi di maggioranza solo se una maggioranza si è realmente manifestata a favore di una certa soluzione di governo, e quindi solo in presenza di un voto che sia prossimo al 50%);
- c) **il principio della massima possibile libertà di scelta dell’elettore nella scelta dei suoi rappresentanti territoriali** (con le preferenze o, ancora meglio, in collegi uninominali a doppio turno);
- d) **il principio della massima possibile prevedibilità degli effetti del voto** (e quindi nessuna pluricandidatura).

## 3) LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 203-1975

In particolare, proprio sulla libertà di scelta dell’elettore, appare significativo l’espreso richiamo della sentenza n. 1-2014 ad un’antica sentenza della stessa Corte (**203/1975**) riguardante l’ordine di lista, a suo tempo originata dal contrasto tra due antichi amici liberali del Lazio, che si erano scontrati proprio sull’ordine alfabetico di lista in una competizione amministrativa in un piccolo comune del Lazio.

Vi si può leggere la seguente motivazione:

*“Le modalità e le procedure di formazione della volontà dei partiti ..... previste dalle leggi elettorali, non ledono affatto la libertà di voto del cittadino, il quale rimane pur sempre libero e garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza. Non si può parlare, pertanto di costrizione o d’influenza psicologica e tantomeno di condizionamento dell’elettore. Il sistema elettorale tende solo a creare un rapporto conoscitivo tra un dato raggruppamento politico e il cittadino elettore, senza incidere in alcun modo sulla piena*

*libertà di questo. In sostanza, l'indicazione preferenziale da parte del partito di un candidato, normalmente realizzata attraverso il capolista, assume per l'elettore, che intende votare per quel partito, un carattere meramente indicativo, e non già di imposizione di scelta".*

Affermazioni queste che dovrebbero essere attentamente valutate dal legislatore prima di escogitare qualche miserevole mezzuccio per sottrarsi al suo dovere di rispettare la libertà di scelta del cittadino elettore, come quello di reintrodurre surrettiziamente le liste bloccate attraverso l'elezione automatica dei capi-lista, e la facoltà di esprimere per gli altri candidati preferenze che resterebbero prive di ogni concreto risultato, anche in ragione della moltiplicazione delle circoscrizioni.

#### **4) LA SENTENZA DELLA CASSAZIONE N. 8878-2014**

C'è poi da dire che, se la sentenza della Corte Costituzionale ha avuto sul momento larga eco, che poi si è cercato di attutire per svalutarne le affermazioni, è addirittura passata del tutto sotto silenzio la successiva sentenza resa dalla Corte di Cassazione nel giudizio che aveva originato il ricorso alla Consulta.

Non molti sanno che, dopo quella sentenza, la Cassazione è naturalmente tornata ad occuparsi della vicenda con una sentenza (n. 8878 del 16.04.2014) nella quale, dando atto che in danno dei ricorrenti vi era stata una grave lesione del diritto al voto personale, libero e diretto (come prescritto dall'art. 48 Cost.), ha testualmente affermato che *"i cittadini elettori non hanno potuto esercitare il diritto di voto personale, eguale, libero e diretto, secondo il paradigma costituzionale, per la oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, a causa del meccanismo di traduzione dei voti in seggi, intrinsecamente alterato dal premio di maggioranza disegnato dal legislatore del 2005, e a causa della impossibilità per i cittadini elettori di scegliere i propri rappresentanti in Parlamento"*, ed ha condannato la Presidenza del Consiglio dei Ministri al pagamento delle spese processuali.

E, se non c'è stata condanna al conseguente risarcimento dei danni è stato solo perché una tale richiesta non era mai stata formulata nel giudizio di merito.

Il che non vuol dire che, persistendo una tale violazione anche in futuro sulla base di una nuova, ma sostanzialmente analoga, legge elettorale, non possa aprirsi una serie infinita di giudizi ad iniziativa di tutti quei cittadini che si sentissero ancora una volta lesi nel diritto ad esercitare il loro voto nei termini prescritti dalla Costituzione, ed ormai conclamati nelle sentenze della Consulta e della Cassazione.

#### **D) CONCLUSIONI**

La conclusione di questa relazione mi porta ad affermare che ciò che è oggi a rischio in Italia è lo Stato di diritto, quale abbiamo imparato a conoscerlo e ad apprezzarlo, pur con le sue criticità, nei quasi settanta anni della Repubblica.

Ai nostri sommi editorialisti, che sui principali organi di stampa si struggono nel sostenere, fanno a gare nel sostenere quanto sia opportuno, almeno per un po', di avere un solo uomo al comando, come panacea di tutti i mali, e quindi anche la necessità di introdurre istituzioni che consentano tale soluzione, vorrei ricordare il monito dei due grandi economisti dell'attualità che ho già citato, Acemoglu e Robinson, che, andando alla ricerca dei perché le nazioni falliscono, sono arrivati ad una conclusione che mi sento di condividere:

*"Lo Stato di diritto è il frutto di istituzioni politiche pluraliste e di ampie coalizioni che le supportano. Soltanto quando molti individui e gruppi hanno voce nelle scelte politiche e la possibilità di sedersi al tavolo delle decisioni, l'idea che tutti debbano essere trattati equamente inizia ad avere senso"* (Acemoglu e Robinson, Perché le nazioni falliscono, Il Saggiatore, 2013).

Se invece il problema da risolvere in ogni modo, come s'usa dire, è quello di sapere, la sera delle elezioni, chi ha vinto e chi ha perso, e se per risolverlo si arriva a comprimere la capacità rappresentativa del sistema, nessuno potrà meravigliarsi se chi avrà vinto le elezioni si riterrà investito del potere di fare ciò che più gli convenga, piuttosto che ciò che sia più utile al complesso della società.

E nessuno potrà stupirsi se questo potere praticamente assoluto, almeno tra un'elezione e l'altra, sarà naturalmente accompagnato da un'infinita serie di scandali e ruberie architettate da chi, all'ombra di quel potere, sarà riuscito a profittarne, almeno per il corso di un mandato legislativo o

amministrativo, provando magari a condizionare, dalle posizioni conquistate, anche il mandato successivo.

Ciò che è accaduto all'ombra dei sistemi, ormai sostanzialmente presidenziali, delle regioni e dei comuni, dalla Sicilia al Veneto, dalla Calabria alla Lombardia, passando attraverso tutte le regioni della penisola (è di questi giorni la tangentopoli laziale, com'è di ieri quella del Mose o dell'EXPO) dovrebbe farci rammentare il monito lanciato da Montesquieu nella sua opera fondamentale *L'Esprit des Loix*, secondo cui "*il potere corrompe, e quello assoluto corrompe in maniera assoluta*".

La cosa che si continua a non voler capire è che nel passaggio dalla prima alla seconda repubblica, assieme al sistema elettorale, è cambiato soprattutto il modo di fare politica degli attori che si sono succeduti sul proscenio, e in conseguenza lo stesso modo di votare degli elettori.

Mentre prima ci si aggregava in partiti o movimenti politici secondo la logica delle convinzioni, dopo ci si è aggregati secondo la logica delle convenienze.

Sino al 1992, vigente il sistema elettorale proporzionale, i partiti politici presentavano ai cittadini-elettori un paradigma (di volta in volta: quello liberale, socialista, solidarista) nell'ambito del quale si riproponevano di impostare le risposte da dare alle domande emergenti dalla società; e, nella misura in cui le convinzioni del cittadino combaciavano in qualche modo con quel paradigma, nasceva il consenso elettorale e quindi il rapporto fiduciario tra rappresentati e rappresentanti.

A partire dal 1993, invece, vigenti i due sistemi diversamente maggioritari che abbiamo sin qui sperimentato, i partiti politici (o meglio, le loro incerte coalizioni) hanno presentato ogni volta proposte da scrivere in un libro dei sogni, di volta in volta crescenti e quindi sempre più irrealizzabili, al solo scopo di ottenere il consenso necessario per vincere quella tornata elettorale, e sulla scia di quella precaria vittoria hanno poi utilizzato il potere conquistato per garantire e difendere gli interessi che attorno a loro si erano coalizzati, sino al punto di giungere ad approvare leggi *ad personam*, cosa che prima era assolutamente impensabile.

La logica della convenienza è stata naturalmente bilaterale, avendo riguardato sia il partito che avanzava proposte, sia l'elettore, che a sua volta calibrava il suo consenso in ragione dell'aspettativa che ne derivava.

Nella logica delle convinzioni, lo scostamento tra le aspettative degli elettori ed i comportamenti degli eletti, che pure potevano esserci, erano alquanto marginali, e quindi relative erano le delusioni dei cittadini, i quali finivano invece quasi sempre per ottenere ciò che potevano attendersi dai loro rappresentanti, ed in definitiva dal sistema politico, in termini di comportamenti, più o meno coerenti rispetto alla prospettiva elettorale.

Nella logica delle convenienze, invece, essendo le proposte per lo più finalizzate a conquistare un effimero consenso elettorale, la disaffezione verso la politica è stata l'inevitabile conseguenza dello scostamento, talvolta abissale, tra promesse e realizzazioni.

Questo distacco tra cittadini e politica si è poi aggravato in ragione degli scandali che hanno accompagnato tutto il corso della seconda repubblica, assai più di quanto non fosse successo sul finire della prima.

Se questo si era caratterizzato per diffuse pratiche corruttrici basate sull'uso di soldi privati (quelli delle imprese) per scopi sostanzialmente pubblici (il finanziamento dei partiti, essendo allora assai modesto quello pubblico), ancorché ciò potesse poi avere ricadute mediate ed indirette sul livello della spesa pubblica, tutto il corso della seconda repubblica si è invece caratterizzato per un generalizzato sistema corruttivo basato sull'uso diretto ed immediato di soldi pubblici (dello Stato e degli enti locali) per scopi esclusivamente privati (l'arricchimento personale).

Al di là delle ruberie ricorrenti a destra ed a sinistra, se vogliamo individuare il motivo del distacco dei cittadini rispetto alla politica, dobbiamo riconoscere che il metodo della proposta, di delusione in delusione, ci ha condotti nel baratro dell'incredulità e dell'insofferenza per lo stesso sistema democratico, sino a quella ventata di antipolitica contro cui si levano da più parti allarmate denunce, senza che si faccia alcuno sforzo per analizzarne le cause, e senza rendersi conto che sul terreno arato dall'antipolitica finirà per crescere la gramigna del populismo, propiziato dal primo imbonitore che si trovi a portata di mano e che sappia coglierne l'opportunità.

Non si arriva a capire che senza capacità di rappresentanza un sistema finisce per essere autoreferenziale e quindi – sempre più estraneo al sentimento dei cittadini.

Man mano che il livello di rappresentatività si è andato riducendo – sino ai minimi dell'attualità, come dimostrano le ultime elezioni regionali in Calabria ed in Emilia Romagna – le nostre istituzioni sono divenute sempre meno inclusive e sempre più estrattive, con gruppi sociali sempre più piccoli che controllano fasce sempre più grandi di potere, e quindi anche di risorse, in un circolo assolutamente vizioso, ben descritto e documentato da Acemoglu e Robinson, per cui istituzioni politiche "estrattive" conducono ad istituzioni economiche anch'esse "estrattive", che arricchiscono

pochi a spese dei più; ed i pochi che ne beneficiano hanno così la possibilità di creare a loro volta il contesto necessario affinché le istituzioni politiche "estrattive" possano persistere nel tempo.

Quando una società cessa di essere inclusiva, la distruzione creatrice -- che è possibile solo se una moltitudine indistinta di persone è stimolata a generare ricchezza in una competizione basata sulle pari opportunità, ed anche pensando di poterne a lungo legittimamente godere -- cessa di svolgere la sua funzione, la voglia di investire decresce sino a sparire, lo sviluppo economico si arresta, mentre crescono le spinte ribelliste aumentando la pressione sulla società, che inevitabilmente finisce per subire l'attrazione di quelle che appaiono, in un certo momento, più caratterizzate.

Allo stato, dopo la sciagurata parentesi inaugurata con le elezioni del 2006 e chiusa con quelle del 2013, la nostra è ancora una democrazia liberale, regolata, quanto alle istituzioni, dalla Costituzione del 1948, e quanto alla legge elettorale, dalla normativa che è il risultato della recente sentenza n. 1-2014 della Corte Costituzionale, e quindi una democrazia con connotati chiaramente "inclusivi".

Cesserà invece di essere una vera democrazia liberale, e assumerà caratteristiche sempre più oligarchiche e tendenzialmente autoritarie, con caratteristiche tendenzialmente "estrattive", se passerà l'attuale disegno governativo, risultante dal combinato disposto delle modifiche costituzionali e della legge elettorale.

L'intento degli autori di questo scempio della democrazia è evidente, e non viene neppure nascosto, ma addirittura esibito: quello di tutelare al massimo l'interesse dei sottoscrittori del c. d. "patto del Nazareno", il primo dei due, nella sua strategia d'attacco tendente ad assicurargli comunque, e quando che sia, il governo nella prossima legislatura; ed il secondo, nella sua tattica difensiva che gli consenta di portare in Parlamento un manipolo di fedelissimi che gli assicurino una qualche salvaguardia dei suoi interessi personali ed aziendali.

Ed il tutto, senza neppure assicurare al Paese la governabilità, posto che la legge elettorale si applicherebbe solo alla Camera, mentre, in caso di elezioni anticipate sempre possibili, il Senato resterebbe regolato dal c. d. "consultellum" e quindi con sicura difformità rispetto al risultato della Camera.

Nella sciagurata eventualità che questa operazione distruttiva della democrazia liberale riesca, si completerebbe l'operazione di distacco delle istituzioni rispetto alla società, che per altro è già in fase avanzata, e si creerebbe una frattura spaziale (per la mancanza di soggetti politici intermedi) e temporale (per la distanza tra le tornate elettorali) tra le istituzioni ed i cittadini, ai quali resterebbe la titolarità formale della sovranità nazionale, senza tuttavia poterla realmente esercitare.

\*\*\*\*\*

Pubblicata da Okeanos il 28 dicembre 2014 su gentile concessione dell'Autore

[www.okeanos.org](http://www.okeanos.org)