

La riforma del Senato e la rappresentanza democratica*

di Henri Schmit **
(30 novembre 2014)

SOMMARIO: Introduzione – 1. Le modifiche di facciata. – 2. Il depotenziamento del Senato. – 3. La rappresentazione del corpo elettorale e i diritti elettorali. – 4. La rappresentanza nazionale delle istituzioni territoriali. – 5. Rappresentanza, rappresentazione e responsabilità. – 6. Rappresentazione territoriale e rappresentazione politica. – 7. Voti che si contano e voti che si pesano. – 8. Elezioni indirette e di secondo grado. – 9. L'elezione dei nuovi senatori – 10. Il libero mandato. – 11. La libertà effettiva dei rappresentanti. – 12. La responsabilità dei rappresentanti. – 13. Eleggere rappresentanti o partiti. – 14. La carente garanzia dei diritti politici. – 15. L'alterazione della democrazia attraverso l'ingegneria elettorale. – 16. Conclusione

Il governo Renzi ha il merito di aver affrontato di petto la questione delle riforme istituzionali riuscendo a far approvare in tempi rapidi la prima versione di una doppia riforma del Parlamento: il disegno di legge elettorale per la Camera votato il 12 marzo in prima lettura alla Camera e il disegno di legge costituzionale di riforma del Senato votato l'8 agosto 2014 in prima lettura al Senato. I due volani della riforma proseguono lo stesso obiettivo: disciplinare il Parlamento secondo la logica di chi esercita il potere. La presente analisi si propone di valutare la riforma in corso dal punto di vista dei diritti dei cittadini.

La propaganda riformatrice insiste su due obiettivi di facciata, ridurre il costo della politica e il numero dei rappresentanti, che solo in apparenza non incidono sui due obiettivi principali: favorire la formazione della maggioranza politica attraverso una riduzione dei poteri del Senato e rinforzare le garanzie dell'autonomia locale attraverso una riqualificazione del Senato come rappresentante nazionale degli interessi territoriali.

Sotto il pretesto di rendere il potere legislativo più rappresentativo e più efficiente e l'esecutivo più stabile, gli autori della riforma sfruttano un'imperfezione dell'architettura costituzionale del 1947 - lo spazio lasciato al legislatore per stabilire lui stesso le regole per l'elezione dei suoi componenti - per consolidare attraverso nuove procedure elettorali mirate il potere-ombra dei principali partiti politici e dei loro capi, restringendo i diritti elettorali dei cittadini e svuotando i poteri formali degli organi rappresentativi. La doppia riforma allontana il paese dal modello classico della democrazia parlamentare per avvicinarlo a una democrazia plebiscitaria del candidato premier presunto vincitore delle elezioni politiche, senza validi contrappesi.

1. Le modifiche di facciata

* Scritto sottoposto a *referee*.

I due cambiamenti più reclamizzati, la soppressione dell'indennità dei senatori e la riduzione del loro numero da 315 a 100, sono solo in apparenza poco rilevanti. A prescindere dalla motivazione di riduzione dei costi del sistema rappresentativo, entrambe le misure produrranno effetti durevoli di segno opposto sul funzionamento del Senato:

- ³⁵₁₇ La riduzione del numero dei componenti aumenta il peso di ogni rappresentante e potrebbe favorire l'autorevolezza dei singoli senatori e dell'organo nel suo insieme.
- ³⁵₁₇ La negazione dell'indennità non giova né all'indipendenza dei senatori né all'autorevolezza dell'organo e non basterà per restaurare la credibilità dei parlamentari nel loro insieme.

2. Il depotenziamento del Senato

Il primo grande obiettivo della riforma è la trasformazione del bicameralismo paritario in un bicameralismo asimmetrico. La soppressione della doppia maggioranza per la fiducia al governo e per la maggior parte delle leggi ordinarie, in particolare per le leggi finanziarie, tributarie e di spesa, ravvicina il bicameralismo italiano a quello degli altri grandi paesi europei. L'obiettivo logico sarebbe di conferire alla seconda camera rappresentativa degli interessi territoriali un potere di veto sulle leggi costituzionali - compreso il riparto fra competenze nazionali e competenze locali - e su leggi ordinarie che riguardano l'organizzazione territoriale o che hanno ripercussioni sulle finanze locali. La riforma risponde quasi interamente a questo disegno razionale.

La riforma toglie al Senato alcune competenze che divengono "monocamerale":

- ³⁵₁₇ la fiducia al governo,
- ³⁵₁₇ la maggior parte delle leggi ordinarie, fra cui le leggi di bilancio, tributarie e di spesa,
- ³⁵₁₇ e la legge elettorale per la Camera (art. 117 nuovo, 1, f), formalmente ordinaria, ma sostanzialmente costituzionale.

Per la nuova categoria delle leggi monocamerale il Senato conserva poteri limitati:

- ³⁵₁₇ Solo la maggioranza assoluta dei componenti può proporre leggi monocamerale i (art. 71, 2).

³⁵₁₇ Il diritto di emendamento delle leggi ordinarie approvate dalla Camera è mantenuto; l'iniziativa per esaminare un testo appartiene a un terzo dei senatori (art. 70, 3), il voto dell'emendamento è a maggioranza semplice, ma può essere superato con voto a maggioranza semplice o, per una serie di materie, a maggioranza assoluta dei deputati.

La riforma attribuisce al Senato alcune funzioni poco precise:

³⁵₁₇ Mentre "la Camera dei Deputati controlla l'operato del Governo" (art. 55, 4) al Senato spetta la valutazione (che non è un potere) dell'attività delle pubbliche amministrazioni (dirette da ministri che godono della fiducia della Camera e dei Deputati), la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato (approvate dalla Camera dei Deputati), il controllo delle politiche pubbliche (dirette dal Presidente del Consiglio e dal Governo, che dipendono dalla fiducia della Camera dei Deputati) (art. 55, 5); il testo confonde funzioni generiche e poteri precisi.

³⁵₁₇ Il nuovo Senato "concorre a esprimere pareri" sulle nomine governative, nei limiti previsti dalla legge, cioè a discrezione della Camera (art. 55, 6).

³⁵₁₇ L'esercizio di "funzioni" "di raccordo tra l'UE, lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica" (non meglio precisate) e "la partecipazione" (non è precisato come) "alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'UE" (art. 55, 5).

La riforma conferma alcuni poteri che possiede l'attuale Senato:

³⁵₁₇ Per leggi bicamerali l'iniziativa appartiene al singolo senatore (art. 71, 1 non modificato).

³⁵₁₇ Come finora, il Senato approva insieme alla Camera secondo la procedura dell'articolo 138, che non cambia, le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali.

³⁵₁₇ Il Senato conserva il potere di veto a maggioranza semplice per la categoria limitata delle leggi ordinarie bicamerali, fra cui leggi che definiscono "le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato" (art. 57, 6), leggi sulla ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni (art. 70, 1), leggi sulle procedure elettorali degli organi regionali e comunali (art. 70, 1), leggi per l'attuazione delle (nuove) disposizioni sul referendum (art. 70, 1), e (stranamente) leggi su alcuni temi eticamente sensibili, attinenti il diritto della famiglia e il diritto alla vita.

³⁵₁₇ I senatori eleggono, come finora, in seduta comune con i deputati, ma senza delegati regionali, e con nuove regole di maggioranza più esigenti, il Presidente della Repubblica.

La riforma assegna al Senato due nuovi poteri:

³⁵₁₇ L'elezione di due giudici della Corte Costituzionale (art. 135, 1).

³⁵₁₇ Il diritto di rinviare le leggi elettorali per la Camera (approvate a maggioranza semplice dalla sola Camera) o per il Senato (approvate a maggioranza semplice da entrambe le camere) prima della loro promulgazione alla Corte Costituzionale; il diritto può essere esercitato da un terzo dei senatori (o dei deputati) (art. 73, 2 e 134, 2).

Per effetto dell'esclusione del Senato dal voto di fiducia e dalle leggi di finanza pubblica il Parlamento guadagnerà in efficienza e il governo in stabilità. Il costo della riforma è accettabile, perché si rinuncia per la maggior parte delle leggi ordinarie solo alla garanzia della doppia maggioranza, non a una possibile doppia verifica. Si può contestare l'intera logica della riforma, si possono discutere, criticare, migliorare dettagli, ma l'impostazione generale dei nuovi poteri della seconda camera risponde agli obiettivi dichiarati e ampiamente condivisi dalla stragrande maggioranza delle forze politiche.

3. La rappresentazione del corpo elettorale e i diritti elettorali

Un parlamento bicamerale implica due maggioranze potenzialmente diverse. In teoria i parlamentari potrebbero essere eletti insieme e dividersi poi, per esempio in base all'età anagrafica, in due camere; potrebbero pure eleggere nel loro seno i componenti della seconda camera. Per differenziare le camere potrebbe bastare che i senatori interpretassero interessi diversi da quelli nazionali interpretati dai deputati. Gli interessi effettivamente difesi dagli eletti dipendono tuttavia meno dai fini ideali dell'incarico che dalla responsabilità politica verso coloro che detengono il potere di nominare, confermare o sostituire. In democrazia questo compito spetta in ultima analisi ai cittadini-elettori.

Per non replicare la stessa composizione in entrambe le camere, uno o più elementi del sistema elettorale devono differire:

³⁵₁₇ Il numero dei loro componenti.

³⁵₁₇ La durata del mandato, la periodicità delle elezioni, il rinnovo totale o parziale.

³⁵₁₇ La suddivisione territoriale dell'elettorato.

³⁵₁₇ Il suffragio universale o ristretto e la definizione dell'elettorato attivo.

³⁵₁₇ La definizione dell'elettorato passivo e le condizioni di accesso alle candidature.

³⁵₁₇ Le regole di espressione del voto (voto singolo, multiplo per elettore e/o per candidato, collettivo di lista, doppio individuale e di lista, limitato, ordinale, doppio turno, etc) e la formula di assegnazione dei seggi (maggioranza

semplice, assoluta, ripartizione individuale o fra liste, quoziente intero o divisore, etc).

³⁵₁₇ Infine, il meccanismo per eleggere i rappresentanti pubblici può essere diretto o indiretto; procedure elettorali indirette non sono incompatibili con i principi democratici, ma indeboliscono il potere di decisione dei cittadini e aumentano i rischi di manipolazione.

Una scelta fondamentale è l'alternativa fra voto individuale (usato negli USA, nel Regno Unito, in Franca e in Irlanda) e voto di lista, cioè di partito (come nei sistemi "proporzionali"). Certi sistemi individuali (plurinomiali con preferenza multipla) possono facilmente essere sfruttati da raggruppamenti di candidati (liste facoltative) e di elettori per massimizzare il successo elettorale con maggioranze relative delle preferenze. Sistemi con liste obbligatorie creano di fatto un'intermediazione e quindi una possibile restrizione dell'accesso alle candidature e limitano, a seconda della rigidità delle liste, la libera scelta degli elettori fino alla soppressione totale della preferenza individuale.

La Costituzione vigente sancisce espressamente, per entrambe le camere, quali garanzie dei cittadini, un certo numero di parametri che devono essere rispettati dalla normativa elettorale:

³⁵₁₇ il suffragio universale (art. 48, 1, 56, 1 e 58, 1), a parte una restrizione di età per il Senato;

³⁵₁₇ l'eleggibilità universale (art. 56, 3; 58, 2), a condizioni di età differenziate fra Camera e Senato;

³⁵₁₇ il suffragio diretto per i deputati e per i senatori (art. 56, 1; 58, 1);

³⁵₁₇ il voto libero e uguale (art.48, 2);

³⁵₁₇ l'accesso libero e uguale alle candidature (art.51, 1);

³⁵₁₇ il voto personale (art. 48, 2), cioè né delegabile né cedibile, e

³⁵₁₇ segreto (art. 48, 2), per proteggerne il libero esercizio contro condizionamenti da parte di poteri privati o pubblici;

³⁵₁₇ il numero dei deputati e dei senatori;

³⁵₁₇ e infine la ripartizione dei seggi fra circoscrizioni in modo proporzionale al numero degli abitanti applicando il metodo del quoziente intero e dei più alti resti (56, 4; 57, 4);

³⁵₁₇ l'elezione a base regionale per il Senato (art. 57, 1), la quale vieta circoscrizioni più grandi o diverse dai territori delle Regioni, ma non la formazione di collegi al loro interno.

Fedele all'ideologia classica delle libertà individuali, la Costituzione non prevede - per scelta deliberata dei costituenti - alcun diritto di rappresentazione proporzionale di gruppi, partiti, schieramenti o opinioni. La sentenza 1/2014 della Corte Costituzionale riafferma l'importanza dei principi di uguaglianza e di libertà del voto quali diritti fondamentali dei cittadini nell'ordinamento democratico e dichiara di conseguenza l'elezione attraverso liste bloccate in grandi circoscrizioni non conforme alla Costituzione. La Corte purtroppo non distingue con sufficiente rigore fra (a) diritti elettorali individuali garantiti espressamente dalla Costituzione e (b) obiettivi di convenienza dei partiti quali (b1) la loro equa rappresentazione in Parlamento e (b2) la presunta stabilità del governo attraverso maggioranze precostituite; permette quindi limitazioni ai diritti per ragioni legate agli obiettivi; senza verificare, la Corte ammette implicitamente, ma a torto, che i due obiettivi politici contraddittori, bilanciati entro certi limiti di ragionevolezza dal legislatore, implicino per forza qualche limitazione dei diritti individuali garantiti.

Nel passato le procedure elettorali delle due camere differivano su numerosi punti. Se l'obiettivo della riforma fosse stato di differenziare solo la composizione (e quindi la potenziale maggioranza) delle camere attraverso una diversa rappresentazione del pluralismo politico e delle diversità territoriali, bastava ritoccare le leggi elettorali eliminando i vizi d'incostituzionalità, scegliere liste libere con preferenze individuali e collegi piccoli piuttosto che grandi circoscrizioni e liste bloccate, differenziare il numero dei componenti, la durata del mandato, il tipo di voto e di assegnazione dei seggi (per esempio uninominale alla Camera, proporzionale di lista al Senato) e lasciare il resto com'era. Ma nell'euforia generale del riformismo tutti erano convinti che ci volesse altro.

4. La rappresentanza nazionale delle istituzioni territoriali

Il secondo grande obiettivo della riforma è di differenziare gli interessi che Camera e Senato, deputati e senatori, sono chiamati a interpretare, affidando al Senato la rappresentanza di interessi territoriali.

³⁵₁₇ Finora l'articolo 67 sanciva la rappresentanza nazionale (implicitamente, insieme agli articoli 55 e 70) del Parlamento, di ogni camera, e (espressamente) di ogni singolo parlamentare.

³⁵₁₇ La riforma affida al Senato (art. 55, 5) e a 95 sui 100 senatori (art. 57, 1) la rappresentanza delle "istituzioni territoriali".

Nell'ottica di un assetto decentrato dello Stato, che riconosce ampie autonomie alle Regioni e ai Comuni e attribuisce la potestà legislativa in alcune materie alle Regioni, un'autentica rappresentanza delle istituzioni territoriali nella seconda

camera è coerente e ragionevole, a condizione di accettare che la rappresentanza politica possa essere divisa.

Una prima difficoltà del concetto di rappresentanza politica, attiene a un equivoco sull'identità del rappresentato: la Nazione come entità ideale, o il popolo come insieme di individui che include i sottoinsiemi dei cittadini e degli elettori? L'equivoco nato per ragioni contingenti (il diritto di veto del re) si è trasformato in un'alternativa ideologica fra la teoria liberaldemocratica del legislatore quale rappresentante dell'universalità dei cittadini, formulata durante le rivoluzioni in America e in Francia, e la teoria "liberal-conservatrice" della Nazione come principio unitario logicamente anteriore al popolo sovrano; con le costituzioni della restaurazione s'impone in Europa gradualmente la dottrina della sovranità della Nazione intesa come realtà ideale sovrumana, sottratta al giudizio dei cittadini, che consacra il Parlamento quale organo sovrano dello Stato e, nelle versioni autoritarie, sostituisce il Parlamento con altri organi statuali, legittimati attraverso il plebiscito, monarchici o dittatoriali. Ci è voluto un altro secolo per demistificare i concetti resi ermetici dai pregiudizi della lotta politica: se la Nazione e il Popolo fossero ideali trascendenti rispetto agli individui e alle loro preferenze, allora la rappresentanza politica sarebbe autosufficiente, autocratica. Se al contrario la rappresentanza politica è democratica, l'elezione diviene un criterio centrale e irrinunciabile e le differenze fra Nazione, popolo, cittadini e corpo elettorale possono solo essere quantitative, fra insiemi e sottoinsiemi, che sono già rappresentativi l'uno dell'altro e di cui la costituzione stabilisce la consistenza attraverso le regole sulla cittadinanza e sui diritti elettorali attivi e passivi.

La seconda difficoltà è di pensare la rappresentanza politica come istituto giuridico coerente. Da modello civilistico il potere di un soggetto di agire per conto di un altro può essere conferito dal rappresentato o dalla legge. La rappresentanza politica del Parlamento è legale perché stabilita a monte nella Costituzione, non rilasciata né per volontà dai rappresentati, chiunque essi siano, né tantomeno, se fossero diversi dai rappresentati, dai soggetti incaricati della nomina dei rappresentanti. È collettiva, perché riguarda un insieme di rappresentati, e collegiale, perché l'unico titolare del potere conferito è il Parlamento, diviso in due camere, non i singoli deputati e senatori che sono rappresentanti solo in base a una semplificazione linguistica. Non è facile distinguere fra organica o soggettiva: la rappresentanza politica è senz'altro soggettiva come delega costituzionale di potere dal popolo sovrano a rappresentanti monocratici o collegiali; ma è organica la rappresentanza come capacità di agire dello Stato o per lo Stato sulla scena internazionale e nei rapporti amministrativi interni, quindi al di fuori della sfera politica. La rappresentanza politica, infine, è d'interesse, non di volontà: il rappresentante interpreta liberamente l'interesse dei rappresentati i quali non possono imporre attraverso istruzioni quello ritengono essere il loro interesse.

Per la rappresentanza politica in genere l'elezione è solo una possibile variante dell'investitura dei rappresentanti (poco importa che essi siano solo i legislatori o una categoria più ampia). Nell'ideologia del costituzionalismo la rappresentanza è,

invece, per definizione democratica: la sovranità del popolo è, infatti, un corollario dei diritti dell'uomo, sancito con forza nel primo articolo della Costituzione. Se la rappresentanza è o deve essere democratica, sono legittimi solo rappresentanti eletti regolarmente, nel rispetto della libertà e dell'uguaglianza elettorale attiva e passiva; la regolare investitura elettorale è una condizione necessaria, se la sovranità appartiene al popolo vivente, non se fosse un attributo della Nazione intesa idealmente. La contrapposizione secolare fra "liberali" conservatori e liberali progressisti ("democratici") è riconducibile a questo criterio: il riconoscimento fra i diritti fondamentali dei diritti elettorali individuali.

Una caratteristica pregnante della rappresentanza democratica, è che, nel caso della Camera dei Deputati, (i) l'autore costituente della "fonte" che conferisce il potere, (ii) il rappresentato, la Nazione, e (iii) il corpo elettorale che sceglie i rappresentanti, di fatto coincidono, o quasi (se non ci fossero le differenze numeriche), nel popolo sovrano. Con il nuovo Senato i tre soggetti non coincidono più: (i) l'autore della "fonte" rimane il costituente, ossia in ultima analisi i cittadini italiani; (ii) i beneficiari della rappresentanza, nell'interesse di cui i senatori decidono, sono, secondo il testo, "le istituzioni territoriali"; (iii) il potere di nomina dei rappresentanti, infine, è affidato ai componenti di assemblee legislative decentrate, i consigli regionali e delle province autonome, cioè degli organi di una parte delle istituzioni rappresentate.

Sembra tutto chiaro, ma rimane un'ambiguità: quale interesse esattamente i senatori sono chiamati a interpretare?

Nel diritto positivo il Parlamento, ogni camera e ogni parlamentare rappresentano l'intera Nazione, e tutti sono presunti interpretare l'interesse generale, nazionale. L'unica rappresentanza vera è la tuttavia prima, fra Nazione e Parlamento, mentre le camere e a più forte ragione i parlamentari "rappresentano la Nazione" solo come parti o componenti del rappresentante. In teoria, nulla potrebbe cambiare con la riforma, perché il nuovo Senato rimane, per definizione, un organo legislativo della Repubblica e almeno come collegio i senatori continuano a rappresentare l'intera Nazione; a meno di dare un significato diverso al "rappresentare", il nuovo testo contraddice la logica classica della democrazia rappresentativa.

L'unico modo per sciogliere il nodo sarebbe di ammettere che collettivamente i senatori decidono nell'interesse nazionale, ma che individualmente votano secondo le loro capacità e convinzioni e che per gruppi regionali agiscono nell'interesse della loro regione di provenienza che perciò "rappresentano"; l'interesse nazionale si formerebbe nel Senato attraverso un libero confronto e una composizione fra interessi regionali confliggenti sancita da un voto a maggioranza.

La domanda diviene allora se i singoli senatori possono rappresentare un interesse diverso da quello dell'organo di cui fanno parte. La risposta è meno scontata di quanto lo ammette la dottrina tradizionale: mentre i deputati continuano a rappresentare ognuno l'intera Nazione, i nuovi senatori rappresenterebbero singolarmente l'interesse della loro regione, per deliberare poi collettivamente

nell'interesse nazionale. Questa interpretazione corrisponde a una certa teoria anglo-americana della rappresentanza democratica che, senza troppi scrupoli, vede nel rappresentante sia un *delegate* dei suoi elettori o del suo collegio sia un *trustee* di tutta la nazione; alla fine conta più come e da chi i singoli rappresentanti sono eletti che non quale interesse ideale interpretano o chi formalmente rappresentano. Ammesso questo, tutta la costruzione crolla, perché in quel caso è preferibile differenziare le due camere, come nel diritto vigente, solo attraverso le modalità elettorali, evitando di alterare la logica della rappresentanza.

Una seconda camera nazionale degli interessi locali è quindi una *contradictio in adiecto*. Per tutelare i valori *nazionali* dell' autonomia e della sussidiarietà basta una seconda camera eletta diversamente della prima, pure con poteri differenziati e, ma che rappresenta, come il Senato in carica, collegialmente e frazionatamente la Nazione. Trascurando l'obiezione logica il nuovo testo degli articoli 55, 57 e 67 pretende fare del Senato e della maggior parte dei senatori dei rappresentanti delle istituzioni territoriali. Con questa forzatura il compito di definire una soluzione coerente si complica e non c'è da meravigliarsi se gli autori della riforma hanno esitato a lungo prima di esprimersi sull'identità di chi è rappresentato e, di conseguenza, sul nome del nuovo Senato:

³⁵₁₇ Nessuno contesta che il nuovo Senato rimane un organo della "Repubblica, una e indivisibile"; insistervi nel nome è superfluo, ma non può essere sbagliato. Con un Senato della Repubblica la rappresentanza doveva rimanere nazionale e unitaria, abbinata a un'elezione "a base regionale" o a base di qualche altra divisione territoriale; per dividerla bisognava forzare il concetto: il rappresentato non è più il popolo intero, ma delle frazioni di popolazione, come risultano dalle divisioni territoriali istituite dalla Costituzione. Rompendo con il passato, la riforma ha scelto la secondo strada.

³⁵₁₇ Menzionare solo le Regioni sarebbe stata un'apparente vittoria del buon senso, una soluzione netta, ma riduttiva; si avrebbe forse dovuto rinunciare ai senatori-sindaci; i rappresentati sarebbero stati dei soggetti precisi, solo relativamente omogenei, ma di dimensioni molto diverse, istituiti dalla costituzione, con oltre 40 anni di storia, rivalutati maldestramente nel 2001. Una Camera delle Regioni sarebbe come una camera federale, una copia del *Bundesrat* tedesco o austriaco e sarebbe coerente far nominare i senatori dagli organi regionali. La soluzione avrebbe consentito di sopprimere il libero mandato e di obbligare tutti i senatori di una regione a votare in blocco, secondo le istruzioni del mandante. Il peso di voto delle regioni avrebbe potuto essere proporzionale, come in Austria, piuttosto che disuguale (ponderato), come in Germania. L'idea non è passata probabilmente perché si riteneva - erroneamente - che fosse incompatibile con la presenza dei senatori-sindaci.

³⁵₁₇ L'idea iniziale di un Senato delle Autonomie, forse troppo idealista, avrebbe avuto il pregio di mettere in primo piano i diritti, fondamento e fine ultimo della costituzione: la sovranità popolare, l'uguaglianza di tutti i cittadini, la libertà

individuale, l'autonomia locale e la sussidiarietà verticale e orizzontale. Poco importavano le strutture dei soggetti rappresentati e le loro divisioni contingenti; le comunità locali esistenti sarebbero state rappresentate, non come enti amministrativi, ma come popolazioni, insieme di individui, circoscrizioni elettorali. Il peso del voto e il numero dei seggi avrebbero dovuto essere rigorosamente proporzionali alle popolazioni, l'elezione diretta e il mandato libero. Nulla sarebbe stato definitivo nella misura in cui l'assetto futuro e le divisioni territoriali su più livelli avrebbero potuto essere aggiustati gradualmente nel rispetto della libertà delle popolazioni locali e del principio di sussidiarietà, con l'unico limite della supremazia del popolo intero.

Di fronte a queste alternative, gli autori optano per il mantenimento della vecchia denominazione e per una definizione del rapporto di rappresentanza in apparenza chiara e precisa: il "Senato della Repubblica rappresenta le istituzioni territoriali" (art. 55, 5). La categoria eterogenea delle istituzioni territoriali comprende gli enti autonomi istituiti dalla Costituzione (art. 114 modificato), Regioni a statuto ordinario e a statuto speciale più province autonome (in abbreviato "le Regioni"), Città Metropolitane e Comuni (insieme "i Comuni"), che insieme, dalla revisione del 2001, "costituiscono la Repubblica".

La soluzione sembra ispirata alla costituzione francese: il senato transalpino rappresenta le collettività territoriali istituite dalla Repubblica. Non è subito chiaro se si tratta di una semplice rappresentazione (elettorale) o di una vera rappresentanza (potere), perché in francese la parola è una sola. La costituzione del 1958 evita di prendere posizione sul rapporto di rappresentanza, non perché irrilevante, ma perché troppo spinoso, e potenzialmente compromettente. Nonostante il silenzio e l'ambiguità del testo, è evidente e incontestato che i senatori francesi rappresentano ciascuno, come il loro colleghi italiani attualmente in carica, l'intera Nazione; di conseguenza il *Sénat* rappresenta le comunità territoriali non tramite un rapporto di rappresentanza, ma solo attraverso una rappresentazione elettorale "a base territoriale", indiretta e composita.

Ammettendo come punto fermo che il nuovo Senato italiano rappresenta invece nel senso forte tutte le Regioni e tutti i Comuni, bisogna provare a capire che cosa rappresenta ogni singolo senatore. Dopo la modifica dell'articolo 67 e le nuove disposizioni dell'articolo 55, 1 ci saranno almeno due classi di senatori, novantacinque "rappresentativi delle istituzioni territoriali" e cinque di cui non si sa che cosa rappresentino. Ma nemmeno il gruppo più grande è omogeneo, perché tutti i senatori sono scelti fra i consiglieri regionali, tranne uno per Regione eletto fra i sindaci dei Comuni della Regione. Questo sindaco-senatore rappresenta i Comuni della sua regione? Il Senato sarebbe allora ulteriormente diviso fra settantaquattro rappresentanti delle Regioni e ventuno dei Comuni (oltre ai cinque rappresentanti di se stessi o della Nazione). La dualità sarebbe giustificabile in base al potenziale conflitto di competenze e di interessi fra Regioni e Comuni. Essendo però inaccettabile l'idea di due corpi rappresentativi separati all'interno del Senato, di due classi contrapposte e disuguali di senatori che deliberano in

comune, bisogna, per salvare l'unità, ammettere che tutti i senatori rappresentano sia la loro regione sia (attraverso questa) tutti i comuni; rimane il problema marginale ma reale dei cinque senatori di nomina presidenziale, incompatibili con dei rapporti di rappresentanza frazionata per regioni. Sostenere che tutti i senatori rappresentano tutte le regioni indistintamente sarebbe incompatibile con il nuovo rapporto di rappresentanza ed equivarrebbe all'attuale soluzione, espressamente abolita, in cui i senatori rappresentano ciascuno l'intera Nazione.

³⁵₁₇ L'unica interpretazione ragionevole è che ogni senatore (a parte i cinque di nomina presidenziale che disturbano e non servono) rappresenta la sua Regione e attraverso essa tutti i Comuni della Regione. Il Senato rappresenta l'interesse collettivo di tutte le Regioni (e province autonome) e di tutti i Comuni del paese. La logica di questa soluzione avrebbe però voluto che i senatori di una regione fossero eletti indistintamente fra i consiglieri regionali e i sindaci, senza imporre limiti quantitativi di categoria.

³⁵₁₇ Per le materie di loro competenza, regionali e comunali, le istituzioni territoriali sono rappresentate dagli organi istituzionali locali: presidente e consiglio regionale, sindaco e collegio comunale. Il Senato e i senatori rappresentano, secondo il nuovo testo, le stesse istituzioni, ma per altre competenze, delle competenze nazionali. Con gli organi degli enti territoriali i senatori hanno in comune l'interpretazione dello stesso interesse, l'interesse della loro regione, dei loro comuni, delle loro popolazioni, mentre con i deputati condividono il potere di decidere per l'intera nazione.

Manca una considerazione: tanto che vale l'articolo primo della costituzione, il rappresentato è in ultima analisi il popolo, politicamente i cittadini, attivamente il corpo elettorale; se per la Camera il rappresentato dell'articolo 67 non è la Nazione come entità astratta, ma come insieme degli individui che abitano il territorio, allora per il nuovo Senato la logica vorrebbe che il rappresentato fosse il popolo diviso, la popolazione di ogni Regione, non gli enti amministrativi creati dalla Costituzione né tanto meno gli organi delle "istituzioni" come potrebbe far pensare il nuovo testo. Nella teoria democratica, il nuovo Senato può rappresentare solo le popolazioni locali come risultano divise dalle istituzioni territoriali della Repubblica.

Il rischio della riforma per i cittadini consiste nell'equivoco relativo agli interessi che il nuovo Senato rappresenta esattamente, interessi delle popolazioni o interessi delle istituzioni che facilmente si confondono con gli interessi degli organi e dei loro componenti, un equivoco che riproduce in piccolo quello teorico-ideologico fra Nazione, Stato e popolo, individui.

5. Rappresentanza, rappresentazione e responsabilità

La rappresentanza democratica, il potere affidato al Parlamento di agire nell'interesse del popolo sovrano, prevale sulla rappresentazione, la replica della diversità presente nel corpo elettorale, ma le modalità della rappresentazione possono influenzare profondamente le condizioni di esercizio della rappresentanza, cioè l'interpretazione dell'interesse rappresentato. L'esistenza di deleghe monocratiche dimostra che la replica della varietà nell'organo eletto non è un requisito indispensabile della rappresentanza democratica, la quale, invece, non è immaginabile senza delle garanzie che i rappresentanti agiscano effettivamente sia in conformità alla delega, sia nell'interesse dei rappresentati. Non è, come vuole il pensiero dominante, la fedele rappresentazione del corpo elettorale che possa garantire che il potere sia esercitato nell'interesse collettivo, ma solo degli strumenti di controllo e di sanzione che generano una certa responsabilità politica dell'organo rappresentativo e dei suoi componenti.

Il paradigma logico e storico della rappresentanza politica non è la rappresentazione teatrale o la riproduzione figurativa ("*Darstellung*"), ma l'istituto civilistico della tutela legale dei minori. La rappresentanza democratica è, come la tutela legale dei minori, una specie pubblica della rappresentanza legale d'interessi: il tutore nominato dall'autorità preposta dispone dei poteri stabiliti dalla legge; svolge l'incarico con fedeltà e diligenza nell'interesse del minore; in questi limiti è libero di interpretare l'interesse del minore; né l'autorità che ha nominato il tutore né il minore possono impartire ordini; l'intervento di un protutore, nominato nello stesso modo, può impedire che il tutore compia atti nell'interesse proprio; il tutore deve agire con trasparenza e rendere periodicamente conto della sua gestione, non al minore incapace, ma all'autorità che l'ha nominato; risponde di negligenza e di abuso; il tutore gestisce fino al termine dell'incarico, salvo revoca anticipata pronunciata (per abuso, negligenza o inettitudine) da chi l'ha nominato, e comunque non oltre l'emancipazione del minore. Il tema della patria potestà come paradigma della rappresentanza e come istituto da riformare è ricorrente da Locke alla retorica rivoluzionaria francese. Per i filosofi l'emancipazione dell'uomo era una metafora dell'essenza dell'Illuminismo.

La rappresentanza politica è stata pensata sul modello appena abbozzato: la Costituzione occupa il posto del codice civile; il popolo, troppo numeroso per decidere in assemblea, forse pure impreparato, sicuramente troppo impegnato nel lavoro quotidiano, corrisponde ai minori incapaci; il parlamento, al tutore; il corpo elettorale, all'autorità che nomina; i diversi presidi di controllo, al protutore e al giudice tutelare; il rischio è l'abuso di potere e la gestione nell'interesse proprio; contestazioni sulla regolarità di singoli atti possono essere sanzionati da un'autorità giurisdizionale.

Il paradigma civilistico evidenzia la struttura multilivello della rappresentanza democratica. Il livello superiore, che presuppone un suo autore, è l'istituzione (o la costituzione) della delega di potere al Parlamento e la definizione dei ruoli dei soggetti coinvolti: il rappresentato e l'interesse da tutelare, il rappresentante, i suoi poteri e la sua forma collegiale, le modalità di designazione dei suoi componenti e

il soggetto preposto alla loro investitura, i soggetti incaricati del controllo dell'operato del rappresentante e i terzi destinatari degli atti del rappresentante e le loro garanzie. Il livello inferiore corrisponde alla dinamica dei rapporti fra questi soggetti, l'investitura del rappresentante e dei presidi di controllo, la loro attività, d'iniziativa propria o azionate da un altro soggetto. L'analisi analogica rivela un potenziale interpretativo considerevole, in particolare per definire il regime di responsabilità del rappresentante e il potere supremo dell'autore dell'istituto di diritto pubblico.

La responsabilità "politica" del rappresentante non è civile, non prevede la riparazione dei danni da far valere sul patrimonio, ma è giuridica e sanzionabile: nessuna sanzione - a parte la non rielezione - può colpire i componenti personalmente, se non indirettamente; la sanzione politica è lo scioglimento anticipato che riguarda l'unico vero rappresentante, l'intero collegio. Al livello superiore, il popolo che rivendica o approva la revisione della costituzione, autore almeno teorico della fonte "legale" della rappresentanza, corrisponde al minore che si emancipa e al perfezionamento della legge sulla tutela.

Certo, senza rappresentanza il popolo è solo moltitudine, espressione caotica di volontà individuali, incapace di compiere atti giuridici, una realtà in cui l'unica misura è la forza; anzi, senza rappresentanza, il popolo non esisterebbe nemmeno come insieme, come unità. Sarebbe però un errore concludere che il rapporto di rappresentanza, perché necessario e logicamente anteriore, sia per forza assoluto, esclusivo, permanente a beneficio di un determinato rappresentante e perciò privo di elementi di responsabilità.

Se il popolo non può essere condannato a rimanere in eterno sotto la tutela del rappresentante che si trova di fronte, deve esistere qualcosa come l'emancipazione politica. Come può il rappresentato, incapace di agire senza forme, deleghe o procedure, proteggersi contro abusi del rappresentante? Come impedire la conclusione di atti inopportuni o in conflitto d'interesse? Come responsabilizzare e, se necessario, destituire il rappresentante?

Nel diritto positivo esistono alcuni presidi di controllo delegati a terzi:

³⁵/₁₇ il Presidente della Repubblica - una controfigura del rappresentante legislativo - può prima della promulgazione rinviare una legge alle Camere (ma, contrariamente al Presidente francese, non potrebbe rinviarla alla Corte Costituzionale né indire di propria iniziativa un referendum-plebiscito);

³⁵/₁₇ può sciogliere le Camere dopo aver semplicemente sentito i rispettivi presidenti;

³⁵/₁₇ indice (alle condizioni stabilite nella costituzione) le elezioni e il referendum, gli strumenti di rinnovo periodico dell'investitura e di controllo straordinario.

Altre garanzie delegate a terzi possono essere attivate dai singoli rappresentati, ma dipendono da un organo di controllo che decide a nome di tutti:

³⁵₁₇ esiste una procedura complessa di ricorso giudiziario contro leggi ritenute incostituzionali, accessibile a qualsiasi interessato, con rinvio dei tribunali ordinari alla Corte Costituzionale.

Alcuni rimedi procedurali, in apparente conflitto con il modello civilistico della tutela dei minori, sono, o potrebbero essere, nelle mani dei rappresentati stessi:

³⁵₁₇ attraverso l'iniziativa popolare e il referendum confermativo o abrogativo - se previsti - i rappresentati conservano la possibilità di interferire nel processo legislativo per censurare prima della loro promulgazione (in Svizzera), o abrogare dopo (in Italia), leggi che ritengono contrarie al loro interesse;

³⁵₁₇ possono pure proporre nuove leggi, ma l'articolo 71 non crea alcun obbligo in capo al Parlamento a tener conto di un'iniziativa popolare propositiva, mentre in Svizzera i cittadini possono, proprio quali titolari del potere costituente, imporre le loro preferenze attraverso l'iniziativa e il referendum all'assemblea federale;

³⁵₁₇ l'unica ragione di negare ai cittadini la facoltà eccezionale revocare l'intero Parlamento, un diritto d'iniziativa popolare di scioglimento a condizioni molto esigenti, di firme, di quorum e di maggioranza, tali da evitare abusi, è l'inevitabile eccessiva pesantezza della procedura.

Almeno in teoria esistono quindi, oltre le deleghe a garanti terzi, anche procedure "popolari", cioè accessibili a tutti, che permetterebbero di tutelare i rappresentati contro una gestione sleale o inadeguata. Il riconoscimento di strumenti d'iniziativa dei cittadini non contraddice la teoria del governo rappresentativo fondato sul modello della tutela legale, perché anche la procedura di decisione per referendum su iniziativa popolare non è immaginabile senza qualche forma di rappresentanza; il diritto dei cittadini di intervenire con decisioni vincolanti nel processo legislativo diviene irrinunciabile, se si considera che il popolo è insieme rappresentato, terzo destinatario, elettore e titolare del potere costituente.

Il controllo e le possibili sanzioni contro l'intero collegio responsabilizzano a cascata anche i singoli componenti. Lo strumento ordinario di controllo politico rimane quello delle elezioni periodiche.

6. Rappresentazione territoriale e rappresentazione politica

Rispetto al potere di rappresentanza la rappresentazione delle differenze presenti nel soggetto rappresentato è un'aggiunta facoltativa che dipende da come è concepito il sistema elettorale.

La Costituzione vigente contiene solo due indicazioni sulla rappresentazione del corpo elettorale, una specifica al Senato, che "è eletto a base regionale" (art.57, 1) e un'altra che riguarda le pari opportunità dei generi per l'accesso alle cariche elettive nazionali e regionali (art.51, 1 e 117 modificati nel 2003 e nel 2001

rispettivamente). Non si pronuncia sull'obiettivo della legge elettorale, se deve favorire scelte mediane ("il maggioritario") o assicurare un'ampia rappresentatività ("il proporzionale"). Spetta al legislatore stabilire in quale misura tener conto della diversità dell'elettorato e del pluralismo politico, rispettando però i diritti elettorali espressamente sanciti (il suffragio universale e i principi fondamentali della libertà e dell'uguaglianza di tutti i candidati e elettori) e richiamati con fermezza dal giudice supremo nella sentenza 1/2014.

Le differenze di genere sono criteri di diversificazione oggettiva del corpo elettorale, come sarebbero divisioni generazionali, economiche, patrimoniali o reddituali. Per rispetto dei principi di libertà e di uguaglianza, di solito i sistemi elettorali non ammettono criteri di divisione sociologica. La rappresentazione territoriale, al contrario, è una variabile elettorale quasi universale, più per necessità tecnica di svolgimento materiale delle elezioni che per ragioni logiche o politiche. Nell'ideologia fondatrice della repubblica "una e indivisibile" sarebbe stata eresia immaginare una rappresentanza territoriale; chi preconizzava solo un'articolata rappresentazione piramidale basata su assemblee primarie locali e collegi dipartimentali - la commissione presieduta da Condorcet che escogitò all'inizio del 1793 una delle costituzioni più liberali e democratiche di tutti i tempi - è stato messo al bando sotto l'accusa infamante di federalismo, cioè di negazione dell'unità nazionale.

Oggi il pendolo si trova sul lato opposto. Oltre un'adeguata rappresentazione territoriale si ritiene che sia opportuno o doveroso riconoscere una vera e propria rappresentanza giuridica a soggetti territoriali più o meno autonomi. Si pretende rappresentare, negli organi della Repubblica, qualcosa che è stato creato dalla Repubblica stessa. Nonostante l'equivoco creato nel 2001 con la riformulazione dell'articolo 114, secondo il quale le istituzioni territoriali della Repubblica "costituiscono" la Repubblica, la Repubblica ha creato tutto, gli organi centrali e le divisioni territoriali, addirittura l'unità del popolo, ovviamente la cittadinanza, le procedure elettorali, gli strumenti di decisione collettiva e la garanzia dei diritti, tranne una cosa: i diritti fondamentali degli individui che la Costituzione si limita a riconoscere; se tutti gli individui sono liberi e uguali, allora l'unico fondamento o legittimità di qualsiasi autorità pubblica è la sovranità del popolo, o di quella parte del popolo ammessa alla cittadinanza e alla partecipazione elettorale. Per garantire i diritti e il potere supremo del popolo intero insieme a una rappresentanza delle istituzioni territoriali, non servono soggetti territoriali costitutivi, ma basterebbe riconoscere il diritto delle comunità locali all'autodeterminazione e stabilire procedure di decisione che permettano a qualsiasi popolazione di cambiare o di diventare Regione, se soddisfanno certe condizioni. L'articolo 132, modificato nel 2001, ricorda quanto i costituenti del 1947 fossero coerenti e lungimiranti.

Da sempre la rappresentazione territoriale è inseparabile dalla rappresentazione politica, cioè la rappresentazione volontaria degli elettori per gruppi d'interesse che si formano liberamente a ogni tornata elettorale e a ogni dibattito pubblico. I partiti politici pretendono naturalmente essere qualcosa di più, qualcosa di durevole. Se si

decidesse di farne istituzioni pubbliche, se attraverso leggi imprudenti si allargasse man mano il ruolo sempre più centrale dei partiti, se si ammettesse, oltre la libertà di associarsi in partiti, l'uso necessario dei partiti per accedere alla rappresentanza, o peggio di determinati partiti, registrati, ufficiali, accreditati, allora si delegherebbero poteri pubblici a organizzazioni particolari senza le garanzie che le istituzioni pubbliche promettono. E non basterebbe replicare un simulacro di democrazia all'interno dei partiti per salvare i principi della rappresentanza politica e della sovranità di tutti i cittadini.

Bisogna dare atto agli autori della riforma che non toccano lo status dei partiti, i quali - nonostante insistenti rivendicazioni interne e progetti ambiziosi a livello europeo - rimangono finora libere associazioni di cittadini, elettori, candidati e eletti, che si raggruppano e si concertano, all'occasione delle elezioni e nel dibattito pubblico, "per concorrere (...) a determinare la politica nazionale" (art. 49 non modificato); la previsione andrebbe estesa alle politiche regionali e a partiti locali, a meno di ammettere che per qualche ragione misteriosa siano gli stessi partiti nazionali a occuparsi di tutto. La riforma non torna neppure indietro sulla nuova disciplina del finanziamento pubblico ai partiti votata su un disegno del precedente governo il 12 dicembre 2013.

Il punto cruciale della doppia riforma è l'evoluzione della normativa elettorale verso un ruolo sempre più egemone dei partiti politici al costo di una limitazione dei diritti elettorali individuali attivi e passivi : voto di lista con riparto proporzionale prima dell'assegnazione individuale, limitazione del voto di preferenze, liste bloccate, doppio passaggio attraverso il filtro di liste.

I due movimenti sono paralleli: entrambi gli strumenti della rappresentazione territoriale e partitica sono in qualche misura indispensabili e entrambi sono pieni di insidie; entrambi pretendono di diventare rappresentanza, autentico potere di decidere per una frazione del popolo. Si sta passando gradualmente dalla libertà degli individui che si esprime attraverso una rappresentazione elettorale costretta a riconoscere un ruolo ai territori e ai partiti, a una rappresentanza di organizzazioni che agiscono per frazioni del corpo elettorale diviso in enti territoriali costitutivi e in partiti politici istituzionalizzati. Il rischio del riconoscimento del ruolo istituzionale delle strutture intermedie è l'indebolimento degli strumenti di controllo e d'intervento (che sono, potrebbero o dovrebbero essere) in mano ai cittadini. L'unica soluzione sarebbe che le istituzioni territoriali e i partiti offrissero le stesse garanzie dei poteri costituzionali originari; in altre parole, tutta la democrazia rappresentativa dovrebbe essere riprodotta all'interno dei territori "costitutivi" e all'interno dei partiti "rappresentativi", e così via all'infinito. La doppia evoluzione sarebbe meno perniciosa, se una rappresentanza di corpi intermedi facesse da contrappeso all'altra, ma il rischio evidenziato dalla riforma del Senato è proprio l'opposto, che le strutture si rinforzino a vicenda per diventare, al posto dei cittadini e delle istituzioni tradizionali, i veri protagonisti dell'ordinamento pubblico.

7. Voti che si contano e voti che si pesano

Prima di decidere come rappresentare (la rappresentazione elettorale), bisogna chiarire chi è rappresentato (la rappresentanza): se fossero davvero gli enti che “costituiscono” la Repubblica, potrebbero pretendere di partecipare ciascuno a pari titolo; se sono le popolazioni delle frazioni territoriali istituite dalla Repubblica, devono incidere proporzionalmente. Una via di mezzo, di enti disomogenei istituiti dalla Repubblica, ma rappresentati paritariamente, sarebbe contraddittoria: la Repubblica stessa creerebbe discriminazioni in conflitto con il principio fondante dell’uguaglianza dei cittadini.

Tutti i paesi “federali”, senza eccezione, hanno strutture legislative bicamerali e, di solito, seconde camere con ampi poteri. Il Senato americano e il Consiglio degli stati elvetico hanno quasi gli stessi poteri delle prime camere, mentre il diritto di veto del *Bundesrat* tedesco è limitato alle revisioni costituzionali e alle leggi d’interesse territoriale. Come definire lo Stato federale? È solo una questione di relativa autonomia territoriale o anche una questione di potere di veto di una maggioranza diversa da quella del popolo intero, e quindi di sovranità degli enti partecipanti concorrente a quella dei cittadini? La sovranità dei cantoni è sancita espressamente dalla costituzione federale elvetica (art. 3), quella degli Stati Uniti implicitamente dalla costituzione americana che chiede per revisioni una maggioranza di tre quarti di loro (art. 5). L’uguale peso dei partecipanti per la seconda maggioranza, tuttavia, non è un requisito universale della struttura federale dello Stato: la costituzione austriaca assegna ai *Länder* un numero di consiglieri nel *Bundesrat* sostanzialmente proporzionale alla loro popolazione; non c’era alcuna ragione di riconoscere pari peso a *Länder* istituiti dalla costituzione repubblicana del 1920 ripristinata dopo la seconda guerra. A meno di distinguere fra federazioni vere e finte o ibride, l’essenza del federalismo sarebbe allora un’ampia autonomia locale garantita da una costituzione rigida piuttosto che l’idea di una sovranità duale, fonte di potenziali conflitti senza soluzione giuridica.

Qualsiasi seconda camera è per definizione una camera “di garanzia”: svolge una seconda verifica su tutte le leggi o su quelle più importanti, limita il rischio di “abuso” di maggioranza, ripensa, frena, se necessario blocca. Bloccare significa ostacolare riforme legislative o costituzionali, conservare lo status quo. Di fatto, la seconda camera è spesso più conservatrice della prima in un secondo senso, non solo numerico, ma interpretando interessi più “conservatori”. Il modello è la Camera dei Lord britannica, non elettiva, che doveva garantire i diritti e proteggere gli interessi dei grandi proprietari contro la maggioranza dei Comuni. La V Repubblica conferma una lunga tradizione bicamerale francese assegnando al *Sénat* un ruolo non solo di ripensamento: l’elezione indiretta dei senatori da parte degli eletti locali premia il territorio rispetto alla popolazione e, di conseguenza, le aree rurali, statisticamente più conservatrici delle aree urbane. Sotto la V Repubblica la maggioranza al *Sénat*, tendenzialmente moderata, centrista, era di sinistra solo fra il 2011 e il 2014. Il risultato o l’obiettivo, in entrambi i paesi, è di garantire minoranze

non numeriche: nel modello inglese la minoranza privilegiata è sociale, in quello francese è territoriale, gli abitanti delle aree amministrative meno popolate.

Anche le costituzioni federali storiche, negoziate fra stati o cantoni che rivendicavano la propria indipendenza, riconoscono il Popolo o la Nazione come insieme unificante: “*We the people of the United States ...*”; “*il popolo svizzero e i cantoni ...*”. L’unità federale intende, tuttavia, rispettare la divisione territoriale pregressa. Le minoranze da garantire sono gli abitanti dei piccoli cantoni o stati fondatori e, pur di convincere tutti a rinunciare alla pretesa di un diritto di veto assoluto, gli Stati federali si impegnano a non cambiare le regole del gioco senza l’accettazione di una maggioranza, semplice o qualificata, dei partecipanti. Riconoscendo nella seconda camera lo stesso peso di voto a ogni stato o cantone, gli Stati Uniti d’America e la Confederazione Elvetica accettano che il risultato delle decisioni collettive divenga democraticamente (secondo il peso delle popolazioni) contingente, che sia infranto il principio di “*one man, one vote*”. Negli Stati Uniti gli emendamenti alla Costituzione sono proposti da due terzi di entrambe le camere e devono essere ratificate da tre quarti degli stati. In teoria, meno del 10% della popolazione (i 13 stati meno popolosi) può bloccare una revisione; il diritto di veto appartiene quindi a certe popolazioni, non a tutte. In Svizzera il cantone di Uri con 35.000 abitanti pesa quanto quello di Zurigo con più di 1,2 milione di abitanti (un rapporto 1:34); la metà dei cantoni con meno di un quarto della popolazione complessiva può bloccare decisioni nazionali, mentre popolazioni equivalenti dei grandi cantoni non hanno lo stesso potere di veto, di cui l’altra metà dei cantoni più grandi non ha bisogno. La soluzione sottintende una doppia sovranità, degli individui e degli enti partecipanti, un concetto contraddittorio che porta in se il germe di conflitti senza via di uscita giuridica. Non esiste alcun argomento razionale per introdurre una regola simile, che darebbe al Molise lo stesso peso nel potere di decisione della Lombardia, in Italia.

Per chi non sa scegliere fra sovranità popolare e sovranità duale, è stato inventato un terzo modello che assegna a ogni frazione territoriale un peso convenzionale, né paritario, né proporzionale, ma ponderato, non si sa in base a che cosa; le decisioni si prendono a maggioranza (semplice o qualificata) dei voti ponderati. Si tratta di una soluzione di compromesso, giustificabile solo per ragioni storiche e di rapporti di forza, senza logica propria, incompatibili con gli assiomi dell’ordinamento democratico. La soluzione è stata scelta dalla costituzione tedesca per il *Bundesrat* e dai Trattati europei per numerose decisioni del Consiglio e per la ripartizione dei seggi del Parlamento fra gli Stati membri.

Gli autori della riforma non si sono fatti ingannare e la composizione territoriale del nuovo Senato rispetta, in linea di massima, l’uguaglianza di tutti i cittadini e la sovranità del popolo intero: la ripartizione dei seggi è proporzionale alla popolazione, salvo un minimo di due seggi per ogni Regione o provincia autonoma (art. 57, 3 e 4). La regola dei due seggi per le Regioni più piccole - dettata senz’altro dalla selezione duale dei senatori - più che raddoppia il peso del voto dei cittadini residenti in Trentino, Alto Adige e Basilicata, lo quadruplica per i Molisani

e lo moltiplica per dieci per i Valdostani. Il privilegio dei più piccoli è in conflitto con la logica democratica e con la libertà di creare nuove Regioni volute da un minimo di un milione di abitanti, prevista dalla Costituzione (art. 132).

Una seconda camera può essere utile come organo di ripensamento, ma non è necessaria per tutelare le minoranze numeriche, territoriali o altre; una maggioranza monocamerale qualificata o una seconda maggioranza referendaria permettono di ottenere lo stesso risultato. Il peso paritario o ponderato degli enti territoriali con popolazioni disomogenee non è una garanzia dell'autonomia locale, ma una protezione in più delle popolazioni degli enti partecipanti più piccoli. La seconda camera diviene indispensabile solo se i suoi componenti sono chiamati a deliberare in autonomia e a rappresentare soggetti e interessi diversi rispetto alla prima camera : è la soluzione scelta per il nuovo Senato.

8. Elezioni indirette e di secondo grado

Per garantire i diritti ed evitare manipolazioni troppo facili, tutte le costituzioni democratiche vietano elezioni indirette per i rappresentanti principali. D'altra parte, diverse alte cariche dell'esecutivo e del giudiziario sono designate attraverso elezioni di secondo grado: il Presidente della Repubblica (in Italia e in Germania), i membri del governo (eletti in Svizzera, altrove approvati con voto di fiducia dopo nomina presidenziale), alcuni giudici supremi e membri del CSM. Per le seconde camere elettive le soluzioni sono più variegate: fra i modelli bicamerali più significativi tutte le seconde camere con lo stesso potere delle prime, o quasi (bicameralismo paritario), sono elette direttamente dai cittadini: negli Stati Uniti dal 1913, in Svizzera (dove formalmente la decisione appartiene ai cantoni) e nell'Italia repubblicana. Numerosi paesi con bicameralismo asimmetrico, fra cui la Francia, la Germania e l'Austria, sono meno scrupolosi per le seconde camere meno potenti. La logica è che per meno potere serve meno legittimazione democratica; la soluzione estrema, non assurda, sarebbe una seconda camera nominata, cooptata, ma senza potere di decisione, solo consultiva. Ben diverso è un Senato che può proporre e approvare insieme alla Camera una revisione della Costituzione.

A prescindere dalle soluzioni spesso imperfette di altri paesi, razionalmente non convince la rinuncia alla legittimazione elettorale più rigorosa per un organo che esercita per delega una quota del massimo potere, quello di modificare la Costituzione.

Elezioni indirette sono deleghe in bianco per selezionare i titolari di altre deleghe; permettono di restringere sia il suffragio sia l'eleggibilità. Quelli che effettivamente

nominano sono liberi di eleggere chi vogliono; solo in casi specifici, come per le presidenziali americane, esiste un vincolo che impone ai grandi elettori di eleggere il candidato per il quale sono stati votati. Rispetto a elezioni indirette, quelli che effettivamente nominano in elezioni di secondo grado, non sono eletti per tale scopo, ma per altre ragioni. Il meccanismo è quindi ragionevole e accettabile per scelte in linea con le mansioni di primo grado (all'occorrenza la legislazione regionale), ma più dubbiose, se il potere di secondo grado (cambiare la costituzione della Repubblica e nominare due giudici costituzionali) è senza comune misura con la delega primaria.

Una scusa comoda per far accettare un sistema elettorale arrangiato sono i precedenti esteri che effettivamente non mancano: in Germania e in Austria, come negli Stati Uniti dell'800, la seconda camera è eletta da organi di enti territoriali, dalle assemblee o dai governi locali; in Francia invece sono collegi dipartimentali composti da centinaia di eletti locali che eleggono i senatori. Per rendere il confronto fra i vari modelli significativo bisogna tener conto, nel caso di elezioni indirette, anche delle procedure elettorali utilizzate per il primo grado, e, a ogni livello, del ruolo riconosciuto a ai partiti:

³⁵₁₇ I 348 senatori francesi sono eletti per 9 anni, in teoria fra tutti i cittadini, in un centinaio di collegi dipartimentali. Il numero di senatori per dipartimento è proporzionale alla popolazione e varia fra 1 e 12. I collegi sono composti:

- (i) dai deputati del dipartimento (eletti con l'uninomiale a doppio turno),
- (ii) dai consiglieri regionali (eletti su liste bloccate),
- (iii) dai consiglieri dipartimentali (dei binomi donna-uomo eletti in collegi cantonali a doppio turno) e
- (iv) da consiglieri municipali (una parte dei consiglieri dei piccoli comuni, tutti i consiglieri di quelli medi e inoltre degli esterni in quelli più grandi; dalla legge del 17 maggio 2013 i consiglieri municipali dei comuni di più di 1.000 abitanti sono eletti su liste bloccate, con alternanza uomo-donna, a doppio turno e con premio di maggioranza; gli altri con un sistema maggioritario a doppio turno in collegi plurinominali).

In tutto sono facilmente più di mille grandi elettori per collegio, di cui oltre il 95% sono rappresentanti municipali. Al primo grado solo i deputati, i consiglieri dipartimentali e i consiglieri dei piccoli comuni sono eletti con scrutinio individuale, gli altri su liste bloccate. Al secondo grado l'elezione triennale per un terzo dei senatori usa liste bloccate nei dipartimenti con più di due senatori, l'uninomiale a doppio turno negli altri (che eleggono quasi la metà dei senatori). Dal 2001 la legislazione elettorale territoriale è in continua evoluzione, in particolare per vietare cumuli del mandato senatoriale con altri incarichi pubblici esecutivi; l'aggiustamento non è terminato perché l'attuale assetto

regionale, che conta poco nella composizione del *Sénat*, è stato modificato il 19 novembre 2014 con una riduzione del numero delle regioni da 22 a 13.

³⁵₁₇ Il *Bundesrat* tedesco (GG art. 51) è un organo costituzionale ma non un ramo del parlamento. I 69 consiglieri federali sono ripartiti secondo un metodo sui generis fra i partiti maggiori, nominati e revocati dai governi dei rispettivi *Länder*; la scelta dei consiglieri e la ripartizione fra partiti sono irrilevanti perché si tratta di semplici agenti obbligati a votare in blocco secondo le istruzioni del governo. Il peso dei voti è ripartito fra i 16 *Länder* in modo disuguale, né paritario né proporzionale: il *Land* più grande con 17 milioni di abitanti ha diritto a 6 voti, i più piccoli con meno di 1 milione di abitanti hanno diritto a 3 (la differenza di peso è di 1 a 10). A parte il voto ponderato il sistema tedesco è razionale e coerente, ma inaccettabile come modello elettorale per una seconda camera parlamentare. Tutto è in mano agli organi del *Land*: il governo dipende dalla fiducia di un'assemblea regionale eletta con un sistema proporzionale di lista, o di tipo duale simile a quello federale o semplicemente di lista bloccata (a parte due città, Brema e Amburgo, che dopo riforme recenti eleggono con liste aperte). La logica dei partiti governa minuziosamente tutte le scelte dalle elezioni nei *Länder* fino alla decisione presa dai governi attraverso il *Bundesrat*; il voto unitario premia invece l'interesse territoriale obbligando i partiti della coalizione che sostiene il governo del *Land* a prendere una posizione comune.

³⁵₁₇ In Austria i 65 consiglieri federali sono eletti con un sistema di rappresentazione proporzionale dalle assemblee dei 9 *Länder*. Il numero dei consiglieri per *Land* è proporzionale alla popolazione, con un minimo di tre. È eleggibile chiunque lo sia a consigliere regionale, una disposizione in apparenza liberale che in realtà permette a chi effettivamente decide, i partiti, di piazzare i loro uomini, anche se non eletti. Il mandato è libero e l'immunità parlamentare dei consiglieri federali è quella dei loro colleghi elettori regionali. La ripartizione dei seggi avviene secondo una chiave proporzionale sui generis fra i partiti maggiori presenti nel *Landtag*: il secondo partito nel *Landtag*, anche se all'opposizione, ha sempre diritto a un seggio; i componenti delle assemblee dei *Länder* sono eletti su liste bloccate o ordinate che consente ai partiti di controllare l'accesso alle candidature e in parte l'ordine di elezione, cioè in sostanza di nominare i loro rappresentanti.

³⁵₁₇ Fino al 1913 i senatori americani erano eletti dalle assemblee legislative o dai governi degli stati (US Cost. 1786, art. 1°, sezione 3); con solo due senatori per stato era facile per la maggioranza dell'assemblea abusare della sua posizione e votare con una procedura elettorale che assicurava entrambi i seggi alla stessa parte. In numerosi stati i legislatori locali erano eletti con un sistema super-maggioritario (chiamato *block-voting*: plurinominale a più voti e assegnazione dei seggi a maggioranza relativa) che accentua il bipartitismo e favorisce chi ottiene la maggioranza relativa. Il voto al Senato era libero, ma i senatori, essendo di fatto di nomina della maggioranza legislativa, votavano sistematicamente in modo partigiano.

³⁵₁₇ Per lottare contro gli abusi del maggioritario estremo, contro lo strapotere dei partiti e contro il voto schierato al Senato, gli Stati Uniti hanno approvato nel 1913 il XVII° Emendamento che impone in tutti gli stati l'elezione diretta; la soluzione aumenta l'autonomia di voto individuale dei senatori, riduce il ruolo del partito e accresce le possibilità di controllo da parte dei cittadini.

³⁵₁₇ La seconda camera svizzera, il Consiglio degli stati, è composta da 46 consiglieri, due per venti cantoni e uno per ognuno dei sei semi-cantoni. Ogni cantone decide autonomamente come e per quanto tempo eleggere i suoi consiglieri (costituzione federale, art. 150, 1); di fatto, tutti i cantoni hanno ormai optato per l'elezione diretta e per delle procedure maggioritarie (uni-o bi-nominali), tranne due che votano con ripartizione proporzionale, la quale, visto il numero ridotto dei seggi, cambia però poco.

Dai casi menzionati si evince che la scelta fra elezioni dirette o indirette per la seconda camera è indipendente dalla struttura unitaria, centralizzata, regionale o federale dello Stato. È paradossale che proprio gli Stati più federali, con maggiore autonomia degli enti subnazionali, non deleghino la nomina dei rappresentanti agli organi di questi enti, ma usino elezioni dirette. Statisticamente il grado di rispetto dei principi democratici, elezioni dirette e aperte piuttosto che elezioni filtrate, è correlato al potere della seconda camera, non all'autonomia degli enti territoriali.

9. L'elezione dei nuovi senatori

Davanti all'imbarazzo della scelta offerta dai modelli esistenti gli autori della riforma optano per una procedura di elezione dei senatori fermamente in mano ai gruppi politici delle assemblee regionali.

³⁵₁₇ I senatori sono scelti dal consiglio regionale e fra i suoi componenti, tranne uno per regione scelto fra i sindaci, e un massimo di cinque nominati dal Presidente della Repubblica (art. 57, 1 e 2).

³⁵₁₇ Il nuovo testo prevede che i consigli regionali eleggono i senatori "con metodo proporzionale" (art. 57, 2); aggiunge che "i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun consiglio" (art. 57, 6 nuovo, ultima frase).

³⁵₁₇ "La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali nelle quali sono stati eletti" (nuovo art. 57, 5).

La procedura elettorale (di secondo grado) privilegia la rappresentazione degli schieramenti politici e vi subordina la selezione individuale. Il metodo proporzionale impone un'assegnazione dei seggi in due fasi: la prima fase consiste in un riparto per schieramenti (art. 57, 6 secondo brano dell'ultima frase: "i seggi sono attribuiti in ragione ... della composizione di ciascun consiglio"); nei limiti dei seggi disponibili, in funzione della formula scelta e in funzione delle alleanze, la scelta dei senatori di

una regione dovrebbe riprodurre la “composizione” politica del consiglio regionale. La seconda fase dell’elezione (art. 57, 6 primo brano dell’ultima frase: “i seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi...”) prevede che, all’interno degli schieramenti, sono i consiglieri in carica a decidere con il loro voto personale chi di loro e dei sindaci sarà senatore. In realtà, i senatori non sono quindi scelti dal consiglio regionale e fra i suoi componenti, ma dal loro gruppo di appartenenza politica e (a parte il senatore-sindaco) all’interno di quel gruppo.

Il testo rimane oscuro su tre punti:

- ³⁵₁₇ Non precisa il parametro della proporzionalità: sono le liste e le alleanze elettorali (criterio obiettivo, preciso) o sono i gruppi politici che si formano all’interno del consiglio regionale (fattore volitivo)? Le alleanze per decidere il numero di seggi che spettano in ogni regione ai singoli schieramenti potrebbero essere libere; per l’elezione dei senatori la maggioranza potrebbe essere allargata rispetto a quella delle elezioni e le minoranze si potrebbero coalizzare per raggiungere il quoziente elettorale o massimizzare il numero di seggi.
- ³⁵₁₇ Il testo omette di precisare a chi - per esempio al gruppo di maggioranza - spetta il diritto di nominare il senatore-sindaco.
- ³⁵₁₇ Non è chiaro il destino del senatore-sindaco, se il consiglio regionale dal quale è stato eletto viene sciolto e, soprattutto, se al contrario ci sono elezioni comunali prima del termine di quelle regionali.

A meno di ammettere una ricomposizione dei gruppi rispetto alle liste elettorali (regionali), l’unica scelta elettorale è la preferenza individuale all’interno dei gruppi politici. La procedura elettorale della riforma non convince, perché completamente in mano ai partiti. L’unica incertezza è interna ai partiti: sapere di caso a caso chi decide le nomine individuali, i consiglieri appartenenti al gruppo politico o eletti sulla lista, la direzione regionale o la direzione nazionale che ha deciso la lista; in teoria si potrebbe tener conto delle preferenze espresse alle elezioni regionali, dove sono previste, ma non esiste alcun obbligo.

Con l’elezione di secondo grado del nuovo Senato l’alterazione dei diritti elettorali individuali, ora garantiti (solo formalmente, perché violati) per entrambi i rami del Parlamento, è profonda.

- ³⁵₁₇ La procedura elettorale di seconda grado sopprime formalmente l’eleggibilità universale: possono essere eletti solo i componenti del consiglio regionale e i sindaci dei comuni della regione.
- ³⁵₁₇ La procedura elettorale di seconda grado sopprime di fatto il suffragio universale perché il doppio passaggio non permette la determinazione della prima scelta in funzione alla scelta finale dei senatori.
- ³⁵₁₇ I collegi (i gruppi piuttosto che i consigli) che scelgono i senatori non sono stati eletti per questo scopo, ma per legiferare per la Regione.

³⁵₁₇ I grandi elettori, i consiglieri regionali, sono eletti (procedura di primo grado) su liste, con preferenza facoltativa. Alle liste coalizzate che sostengono il vincitore alla presidenza della Regione è assegnato il 60%, se raccolgono il 40% dei suffragi, se no il 55%. In alcune regioni, le liste sono bloccate e comunque sono le assemblee regionali che definiscono la procedura con la quale sono elette. Per il nuovo Senato il filtro di intermediazione del partito sarà raddoppiato; la deviazione partitocratica spesso lamentata sarà accentuata e il Senato invece di rappresentare interessi locali rappresenterà gli interessi dell'”*inner circle*” dei partiti.

Non è un'elezione indiretta, ma una cessione del diritto di eleggere a beneficio di pochi di scegliere sostanzialmente fra loro stessi. A parte i presidenti di regione e i sindaci dei comuni della regione, eletti con una procedura aperta e competitiva, gli altri candidati eleggibili sono rappresentanti nominati (in Toscana) o potenzialmente nominati (altrove). Pur rappresentando le popolazioni locali, i senatori, scelti secondo una ripartizione per partito, non risponderanno ai cittadini, ma a chi li nomina.

Perché proporre un meccanismo così macchinoso, molto distante dalle garanzie elettorali ora previste dalla Costituzione?

³⁵₁₇ Per risparmiare i costi di elezioni pubbliche? Soldi spesi in elezioni aperte e competitive sono probabilmente l'investimento pubblico più profittevole che si possa immaginare.

³⁵₁₇ O per evitare che un'elezione diretta riproduca ciecamente l'antagonismo politico nazionale? Ma non è proprio la ripartizione proporzionale di lista all'interno dei consigli regionali la riproduzione degli equilibri locali fra gli stessi gruppi politici protagonisti della scena politica nazionale?

³⁵₁₇ O per assicurare una più adeguata e qualificata tutela degli interessi territoriali? Ma non è stata rifiutata insieme al mandato imperativo anche la rappresentanza indiretta attraverso gli enti territoriali da modello tedesco? Significa che c'è qualcuno che sa interpretare meglio dei diretti interessati quali sono le scelte migliori per loro, o che lo sappia fare a minor costo?

Non se ne viene fuori, è molto difficile giustificare all'interno del modello di rappresentanza delle istituzioni territoriali intesa come rappresentanza delle popolazioni locali un'elezione di secondo grado dei senatori delegata ai gruppi politici nei Consigli regionali.

10. Il libero mandato

Attraverso la costituzione il popolo delega l'esercizio del potere supremo al legislatore; il Parlamento bicamerale è un doppio collegio, rinnovato periodicamente, nel quale ogni eletto esercita una frazione del potere sovrano delegato. La formulazione e l'approvazione delle leggi presuppongono la libertà d'iniziativa e di proposta, un libero dibattito contraddittorio e pubblico e un voto finale secondo procedure razionali e senza condizionamenti esterni. L'unico limite di questo potere è la costituzione.

Il libero mandato è riconosciuto da tutte le costituzioni come elemento indispensabile della democrazia rappresentativa. L'unico organo esistente che preveda per i suoi componenti un mandato imperativo di votare secondo le istruzioni dell'autorità che nomina, il *Bundesrat* tedesco, non è affatto una camera parlamentare.

³⁵₁₇ Tutti i parlamentari di tutti i paesi e di entrambe le camere, rappresentanti, deputati, senatori o consiglieri, deliberano - propongono, discutono e decidono - liberamente, individualmente e pubblicamente, ognuno secondo le proprie convinzioni e le proprie convenienze, o, se preferisce, per disciplina di partito, per calcolo elettorale o per compiacere all'opinione pubblica o a interessi privati. Una volta eletti non sono legati da nessun obbligo di mandato nei confronti di chicchessia, collegio elettorale, partito o altro gruppo d'interesse. In una sola democrazia monocamerale il passaggio a un partito diverso da quello con il quale il deputato è stato eletto è sanzionato con il decadimento del mandato (Costituzione portoghese, art. 160, c). Negli altri paesi il libero mandato è una garanzia d'indipendenza che i rappresentanti sono liberi di gestire come meglio credono; sono liberi di seguire lealmente la linea definita dal loro gruppo parlamentare o di votare diversamente, di cambiare gruppo o partito, di aderire al gruppo misto.

³⁵₁₇ L'unica eccezione sono i membri del *Bundesrat*, nominati e revocati a discrezione dal governo del loro *Land*, semplici agenti, senza libertà di voto e senza responsabilità propria; la loro identità e la loro capacità sono irrilevanti; il loro voto non è individuale, ma è espresso in blocco da tutti i consiglieri federali dello stesso *Land*, a pena di nullità. Coerentemente la Corte Costituzionale nega al *Bundesrat*, sprovvisto di capacità di decisione propria, lo status di organo parlamentare, e lo considera per quello che è, un mero strumento di registrazione nazionale delle decisioni prese dai governi dei *Länder*; è un organo che non decide nulla, che potrebbe benissimo non esistere, essere sostituito da un registro o da un computer, senza cambiare nulla al sistema federale e parlamentare tedesco.

³⁵₁₇ Gli autori della riforma optano senza mezzi termini per il modello classico: i senatori sono rappresentanti nazionali delle istituzioni territoriali e deliberano

individualmente, con responsabilità politica propria, senza vincolo di mandato (art. 67 nuovo), secondo le loro convinzioni politiche, nell'interesse della loro Regione come frazione del paese, senza dover seguire le istruzioni di nessuno, né degli organi regionali, Presidente o Consiglio, né della direzione regionale né di quella nazionale del loro partito. Coerentemente la riforma conferma l'immunità ora prevista per tutti i parlamentari anche per i nuovi senatori (C. art. 68 non modificato).

Che la democrazia rappresentativa non sia pensabile senza il libero mandato è raramente contestato; ma da sempre esistono voci critiche che tendono a relativizzare il rigore del principio con numerosi argomenti riconducibili a due idee: un presunto obbligo di fedeltà alla volontà degli elettori che votano più per schieramento partitico che non in base a valutazioni della persona dei candidati e l'obiettivo della stabilità del governo fondata su una maggioranza solida, preferibilmente immutabile. La fedeltà a promesse elettorali e la disciplina di partito sono compatibili con l'idea del libero mandato, ma solo come comportamenti di fatto. Né la legge né tantomeno i regolamenti delle camere possono creare obblighi di lealtà partitica o governativa, sanzionabili con la decadenza del mandato o con misure punitive, perché in conflitto palese con il testo e con lo spirito dell'articolo 67. Strumenti giuridici per far valere obiettivi del genere devono essere cercati altrove, nella frequenza delle elezioni e nel sistema elettorale.

La qualità e la capacità di decidere del Parlamento, e molto di più, dipendono dalla sua composizione e quindi dalla normativa elettorale. È opinione diffusa che i sistemi elettorali consistono in un bilanciamento fra elementi che favoriscono o l'equa rappresentazione delle forze in campo o la formazione di una maggioranza coesa. Da quando il diritto costituzionale ha accolto, prima per valutare, poi per impostare e ricalibrare la normativa elettorale, criteri di rappresentazione dei partiti e di efficienza del governo, tipici delle scienze politiche, tende a relativizzare i principi di libero mandato, di libero accesso alle candidature e di libero voto a favore della disciplina di partito, di una presunta lealtà verso gli elettori, di una preselezione delle candidature e della sostituzione del voto di lista a quello individuale. Secondo l'opinione dominante, comune e dottrinale, quello che conta per la teoria della rappresentanza e per la normativa elettorale sono i fattori oggettivi di appartenenza politica e i vincoli di fatto che legano l'eletto al partito, non la capacità personale e l'indipendenza del giudizio, fattori soggettivi, non misurabili. Si dimentica facilmente che, tanto che varranno la libertà individuale, la libertà elettorale attiva e passiva e il libero mandato, tutto, il comportamento dei parlamentari, la coesione della maggioranza e la stabilità del governo, dipenderà più dalla responsabilità e dalle qualità personali dei rappresentanti, quindi dall'apertura, dalla competitività e dalla capacità selettiva del sistema elettorale, che non da presunte maggioranze precostituite attraverso il voto di lista, poi corretto con premi di maggioranza e soglie di accesso, e mandati resi meno liberi con liste bloccate o ordinate.

Saranno i nuovi senatori in grado di votare “liberamente”, secondo le loro capacità e convinzioni, nell’interesse di chi rappresentano, o saranno talmente condizionati da chi li nomina che il libero mandato è solo un’invenzione ipocrita, una finzione giuridica, per coprire quello che non si può dire?

11. La libertà effettiva dei rappresentanti

Senza libero mandato il Parlamento non sarebbe in grado di deliberare, cioè di votare la legge dopo un dibattito aperto per ricavare un testo condiviso. La tutela giuridica dei parlamentari non può tuttavia evitare che, di fatto, il voto sia influenzabile da numerosi fattori, interessi particolari e poteri di fatto.

Consapevoli che per favorire un’effettiva libertà non basta dichiarare nullo qualsiasi vincolo di mandato, i costituenti hanno aggiunto altre tutele per proteggere i parlamentari contro indebite ingerenze:

³⁵₁₇ L’insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati in aula (art. 68, 1).

³⁵₁₇ L’immunità penale che sottopone misure privative di libertà all’autorizzazione della rispettiva camera (art. 68, 2).

³⁵₁₇ Delle garanzie economiche (art. 69), soppresse per i futuri senatori che nonostante il cumulo con l’incarico regionale o comunale si dovrebbero accontentare di una sola indennità.

Di fronte al silenzio della Costituzione sulla protezione dei parlamentari contro il traffico d’influenza, spetta al legislatore stabilire obblighi, divieti o restrizioni nel campo delle elargizioni preelettorali, del voto di scambio e dei benefici e utilità procurati o promessi ai parlamentari in carica; fissare regole di limitazione e di pubblicità del finanziamento privato ai candidati (piuttosto che ai partiti); imporre la trasparenza delle situazioni patrimoniali e reddituali dei parlamentari, delle loro campagne elettorali e dei partiti; disciplinare i conflitti d’interesse.

³⁵₁₇ I casi di incompatibilità sono definiti dalla legge (art. 65); dovrebbero coprire tutte le funzioni pubbliche e attività private (di fornitura di servizi o di beni alla pubblica amministrazione o di concessione pubblica) che possono essere fonte di conflitti d’interesse con lo status di parlamentare.

³⁵₁₇ Il cumulo del mandato senatoriale con incarichi legislativi e esecutivi locali reso automatico e obbligatorio dalla riforma mette a rischio l’indipendenza dei nuovi Senatori e crea un conflitto con il libero mandato.

Altre garanzie di libertà effettiva dei rappresentanti sono i loro diritti, individuali e di minoranza, in aula, definiti dalla Costituzione e dai regolamenti delle camere:

³⁵₁₇ Il diritto individuale di parola.

³⁵₁₇ La facoltà di formulare domande al governo.

³⁵₁₇ Il diritto individuale d'iniziativa legislativa (art. 71, 1 attuale e 71, 2 futuro).

³⁵₁₇ La pubblicità del dibattito e il voto palese (art.64, 2).

³⁵₁₇ Le condizioni per formare un gruppo e la tutela delle minoranze nelle commissioni.

Alcuni di questi diritti sono formulati solo nei regolamenti della Camera e del Senato, al riparo del controllo di conformità costituzionale.

Non basta proteggere la libertà dei parlamentari, occorre pure prevedere meccanismi che li facciano usare la loro libertà in modo responsabile.

12. La responsabilità dei rappresentanti

Una rappresentanza politica senza responsabilità sarebbe autocrazia, dispotismo. Politicamente responsabile è il rappresentante, quindi il Parlamento, e solo indirettamente i suoi componenti. Esercitando il potere "sovrano", il legislatore è perfettamente libero, ma da "sovrano" per delega, è responsabile nei confronti del titolare della sovranità e tenuto alle condizioni della delega. In realtà, la potestà legislativa del Parlamento è solo suprema fra i poteri delegati, non assoluta, limitata sia da altri poteri, esecutivi e decentrati, sia dai diritti individuali, civili e politici, garantiti attraverso la separazione dei poteri e delle funzioni di controllo, giudiziario e politico.

Riprendendo il paradigma della tutela dei minori, la responsabilità del tutore consiste nel rispetto dei fini e dei limiti dell'incarico; il suo comportamento non è sanzionabile per iniziativa dei minori incapaci, ma per decisione di un'autorità di controllo istituita dalla legge; il giudice tutelare ha il compito di scegliere un tutore "idoneo all'ufficio, di ineccepibile condotta che dia affidamento" di saper svolgere l'incarico con diligenza nell'interesse del rappresentato, e di rimuoverlo, se si rivela negligente, inetto, infedele o immeritevole; al livello normativo superiore, infine, l'autore della legge è libero di cambiarla quando ritiene opportuno correggere o perfezionare il regime della tutela.

La rappresentanza democratica segue esattamente lo stesso schema. La struttura rappresentativa, la "situazione", è istituita dalla legge, e soggettivamente dall'autore della legge; i termini del "rapporto" sono il rappresentato e il rappresentante (collegiale e temporaneo), e poi il terzo destinatario; e, per dare un volto al rappresentante, serve un'autorità, istituita dalla legge, che nomina periodicamente i componenti del collegio rappresentativo; non può mancare inoltre un'autorità

giudiziaria, quanto possibile indipendente dal rappresentante, che controlla l'operato e, a titolo di ulteriore garanzia, un'eventuale controfigura del rappresentante, nominata in linea di massima nello stesso modo, che interviene in casi particolari quali situazioni di conflitto d'interesse o di inefficienza del rappresentante. Il rappresentante agisce in base ai poteri (limitati, perché divisi fra più soggetti e delegati per fini generali, ma non indeterminabili) stabiliti dalla legge costituzionale; svolge l'incarico con fedeltà e diligenza nell'interesse dei rappresentati; in questi limiti è libero di interpretare l'interesse come meglio crede; né chi l'ha eletto né il rappresentato possono dare istruzioni, né a singoli parlamentari (libero mandato), né all'organo (delega legislativa generale). Come elettori i cittadini scelgono i rappresentanti e non possono impartire ordini; ma come titolari del potere sovrano hanno il diritto ("inalienabile") di dettare legge contro il parere del rappresentante, di cambiare le regole e di rimuovere il rappresentante, ma solo a condizione che la costituzione preveda una procedura. Senza procedura, il diritto è lo stesso, ma è condannato a rimanere inattuato, o a cercare le vie che trova. Anche se è prevista una procedura di censura della legge e di revisione radicale della costituzione, non cambia tutto, perché dietro qualsiasi procedura positiva, rimane sempre un residuo latente, ineliminabile, di sovranità. Rispetto al modello civilistico la rappresentanza democratica presenta la doppia originalità (a) di un rappresentante collegiale, rinnovato periodicamente attraverso elezioni, e (b) della coincidenza fra tutti gli altri soggetti, il popolo rappresentato, il corpo elettorale come autorità che elegge, i giustiziabili come terzo destinatario delle leggi e il popolo sovrano come autore della "legge" sovrastante; quelli che eleggono e quelli che cambiano le regole formano lo stesso sottoinsieme: i cittadini-elettori che agiscono o a titolo ordinario per rinnovare l'organo o eccezionalmente come costituenti.

Il paradigma del rappresentanza legale in cui il popolo sovrano appare sia come autorità che nomina i fiduciari sia come fonte ultima per cambiare le regole è, in sottofondo, alla base della teoria costituzionale classica, sicuramente dalla rivendicazione del terzo stato di essere prima assemblea nazionale, poi pure assemblea costituente. Gli autori delle prime costituzioni liberaldemocratiche, fondate sulla garanzia dei diritti individuali e sulla sovranità del popolo (in particolare il progetto di Condorcet affossato in giugno del 1793 dal golpe anti-girondino), proprio perché pensavano secondo il paradigma della tutela legale e dell'emancipazione, erano convinti che l'esercizio libero, ma non arbitrario, del potere supremo delegato e del libero mandato esigesse, a garanzia del titolare della sovranità, degli strumenti giuridici per controllare l'esercizio della delega:

³⁵₁₇ Da allora esistono in diversi ordinamenti procedure che permettono ai cittadini di proporre atti legislativi nuovi o di modificare atti precedenti (iniziativa di legge) lasciando il Parlamento libero di tenerne conto o obbligandolo a prendere posizione attraverso un'eventuale controproposta.

- ³⁵₁₇ Altri strumenti permettono di impedire o di annullare atti inopportuni (come il referendum facoltativo di conferma, la censura popolare di legge e il referendum abrogativo).
- ³⁵₁₇ I pionieri settecenteschi avevano previsto sia rimedi giurisdizionali che mezzi politici per annullare atti legislativi non conformi alla costituzione: la competenza dei tribunali ordinari per verificare la costituzionalità delle leggi è stata difesa nei *Federal Papers* (1788) ; e un'autorità indipendente eletta per controllare la conformità delle leggi era prevista nella costituzione della Pennsylvania; un organo di controllo simile è stato proposto nel progetto di costituzione francese dell'Anno III (1795).
- ³⁵₁₇ Inoltre, se si rivelasse inetto, il parlamento deve poter essere revocato da qualcuno; in teoria questo diritto di rimuovere l'intero collegio potrebbe appartenere al soggetto che lo elegge, ma nel diritto positivo è affidato comunemente al capo dello Stato; in alcuni paesi lo scioglimento è deciso di fatto al capo del governo e in altri non previsto affatto. Secondo la Costituzione vigente il Presidente della Repubblica può sciogliere le camere, insieme o singolarmente, dopo aver sentito i rispettivi presidenti, in teoria *ad libitum*, in pratica per inettitudine (incapacità di formare una maggioranza di governo), eccezionalmente per motivi di legittimità (come lo scioglimento pronunciato nel 1994 dopo il referendum elettorale), o *in extremis* per abuso di potere; la decisione del Presidente necessita tuttavia la controfirma ministeriale.
- ³⁵₁₇ Infine, se il rappresentante abusasse della sua posizione, se tradisse la fiducia posta in lui dal costituente, qualcuno deve avere il potere di destituirlo e di revocare tutti i poteri, di riscrivere la costituzione e ricominciare da capo. Non basta accontentarsi - come fa l'articolo 138 - di una delega al Parlamento che non ha alcun interesse a correggere la Costituzione per contrastare eventuali abusi legislativi. L'unica vera garanzia è una procedura d'iniziativa popolare vincolante per leggi costituzionali, con referendum o assemblea costituente, effettivamente prevista nelle prime costituzioni democratiche, in America e in Francia, ignorata in quelle successive, ma reintrodotta in Svizzera nella seconda metà dell'800. Il diritto teorico del "popolo sovrano" di cambiare la Costituzione, che esiste a prescindere di una procedura adeguata, si esprime nella rivendicazione di un diritto "inalienabile" di resistenza all'oppressione, riconosciuto espressamente nelle costituzioni dei pionieri .

Riconoscere un diritto d'iniziativa popolare per riformare la costituzione non significa negare la supremazia dei diritti fondamentali sulla decisione della maggioranza; la procedura referendaria d'iniziativa popolare coinvolge necessariamente i poteri costituiti: qualche autorità deve valutare la forma della proposta ai fini dell'ammissibilità (compito che spetta naturalmente alla Corte Costituzionale, inesistente in Svizzera) e monitorare la campagna referendaria garantendo il giusto spazio ai promotori e agli avversari; il Parlamento conserva la facoltà di formulare una controproposta e il governo può avere il diritto di prendere

posizione nel documento finale che presenta la proposta e gli argomenti delle parti. Ogni costituzione democratica deve optare fra autogoverno dei poteri costituiti e possibilità di iniziativa vincolante dei cittadini. Riconoscere tale diritto non implica un modello di sovranità popolare assoluta o di tirannia della maggioranza, negarlo significa accontentarsi di una sovranità teorica, sterile. Prevedere qualche forma di iniziativa popolare vincolante per riformare la costituzione non favorisce, come vorrebbe la dottrina dominante, l'esercizio incontrollabile, incerto e quindi dannoso del potere "terribile", ma lo addomestica, pur evitando la chiusura del sistema su se stesso e il possibile (o inevitabile) bloccaggio istituzionale.

Alcuni strumenti di controllo possono quindi rimanere in mano ai cittadini stessi, accessibili alla loro libera iniziativa, altri sono affidati per ragioni di efficacia a organi di garanzia che agiscono in nome del popolo e a tutela dei diritti costituzionali.

³⁵₁₇ La protezione giurisdizionale della legittimità costituzionale - a disposizione di chiunque abbia un interesse da far valere - copre solo la parte formale della responsabilità del legislatore, la conformità e casi estremi di abuso.

³⁵₁₇ Il dovere di agire nell'interesse del rappresentato, l'interpretazione politica di quell'interesse, l'inefficienza e l'abuso in genere, non sono sindacabili davanti alla Corte Costituzionale, ma possono essere sanzionati solo attraverso strumenti politici, discrezionali, come lo scioglimento e l'iniziativa popolare vincolante, se sono previsti.

Tutte i mezzi di controllo e di sanzione nei confronti del Parlamento come collegio riguardano i singoli parlamentari indirettamente. Il libero mandato di questi corrisponde a una frazione dell'esercizio del potere sovrano di quello. Nonostante l'assenza di giuramento (ipotesi respinta dai costituenti), i parlamentari sono tenuti a un obbligo di fedeltà alla costituzione, anche qualora intendessero cambiarla radicalmente, e devono agire nell'interesse generale, ma le sanzioni giurisdizionali e politiche sono solo collettive. L'idea di un diritto di revoca (*ad nutum*) individuale, chiunque possa esserne il beneficiario (il collegio elettorale, il partito), è incompatibile con il libero mandato; solo reati penali accertati in un regolare processo possono giustificare la decadenza dell'incarico. Il Parlamento non può di iniziativa propria espellere un suo membro (l'espulsione di 22 deputati girondini deliberata sotto minaccia il 31 maggio 1793 dalla Convenzione Nazionale ha segnato la sorte della prima repubblica francese). L'immunità dei parlamentari prevede che procedimenti penali o misure privative di libertà decise dall'autorità giudiziaria possono colpire il rappresentante unicamente su autorizzazione della camera alla quale appartiene (art. 68).

Il "transfugismo", individuale o di interi gruppi di parlamentari, strumento dei così detti "ribaltoni", non può essere biasimato come tale, ma solo se inserito in un "mercimonio di atti parlamentari in cambio di denaro" costitutivo di reato di corruzione, coperto in capo al parlamentare dell'immunità secondo le condizioni dell'articolo 68. Una legge o una disposizione di un regolamento parlamentare che

introducessero vincoli con sanzioni automatiche nei confronti del parlamentare voltagabbana, colpevole o meno di reato, sarebbe senz'altro incostituzionale, "salvo il problema come far eventualmente valere il vizio (di legittimità) per regolamenti parlamentari".

La responsabilità politica individuale dei parlamentari dipende dal rinnovo periodico dell'organo permanente; la durata dell'incarico è un compromesso fra libertà e responsabilità, fra fiducia e controllo. Se le elezioni sono l'unico mezzo per responsabilizzare i singoli rappresentanti, allora è essenziale che permettano al corpo elettorale di scegliere individualmente quelli più idonei all'ufficio, preparati e affidabili, "i migliori", e di sanzionare a scadenza quelli meno adatti. Non si tratta di moralismo soggettivo estraneo al diritto, ma dell'essenza delle procedure di scelta collettiva razionale, basate sulle preferenze dei partecipanti.

Sotto il profilo della responsabilità politica il nuovo Senato cambia completamente rispetto alla situazione vigente. L'elezione di secondo grado toglie la funzione di nomina e di controllo ai cittadini e l'assegna ai gruppi politici all'interno dei consigli regionali. Il metodo dell'elezione proporzionale per gruppi crea una responsabilità politica dei senatori davanti ai loro colleghi regionali di partito. La durata del mandato coincide con quella del consiglio regionale; il Senato si rinnova per frazioni variabili; l'eventuale rimozione anticipata riguarda tutti i senatori di una Regione; di conseguenza il Presidente della Repubblica perde il diritto di sciogliere la seconda camera (nuovo art. 88, 1) che passa frazionatamente e condizionatamente (si devono dimettere pure loro, sciogliere il loro consiglio e indire nuove elezioni) ai presidenti di Regione. I cinque senatori di nomina presidenziale sono invece inamovibili per la durata settennale del mandato.

13. Eleggere rappresentanti o partiti?

Quello che condiziona - intenzionalmente - le decisioni dei rappresentanti e la loro interpretazione dell'interesse generale è il giudizio di chi decide periodicamente della loro selezione, elezione, rielezione o sostituzione; in democrazia questo compito spetta ai cittadini. Il libero mandato e l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati in aula creano una quasi totale assenza di responsabilità dei singoli rappresentanti che trova limiti solo nella pubblicità delle delibere e nell'elezione periodica. È quindi essenziale che il corpo elettorale possa esprimere un verdetto individuale su ogni singolo candidato e su ogni singolo eletto che si ripresenta.

Il grande numero degli eletti consente all'ingegneria elettorale di assegnare alle procedure elettorali, oltre la funzione irrinunciabile di designare un determinato numero di rappresentanti ritenuti capaci e adatti dal maggior numero possibile di elettori, anche altri scopi, non sempre confessabili. Gli obiettivi più seri si riducono a

due idee contraddittorie: assicurare la rappresentazione delle differenze territoriali e politiche o favorire la formazione di una maggioranza stabile, replicare la diversità o concentrare la selezione su un comune denominatore, dare voce ai particolarismi o premiare scelte gradite al maggior numero di elettori? In realtà, pensare in termini di rappresentazione della diversità e di formazione di una maggioranza decisa attraverso le elezioni presuppone un concetto nuovo rispetto alla selezione di rappresentanti individuali: la dialettica parlamentare fra maggioranza e minoranze, gli schieramenti politici, i partiti, le liste elettorali.

Nessun sistema, nemmeno quelli che non riconoscono alcun diritto alla rappresentazione dei partiti, è immune da strategie di coordinamento del voto e delle candidature per la conquista del potere da gruppi coordinati di candidati e elettori. Anche la procedura elettorale individuale più semplice, per un solo rappresentante, è sempre un'operazione complessa e imperfetta, più o meno manipolabile. Con l'elezione di numerosi rappresentanti le difficoltà aumentano in modo esponenziale. L'introduzione nella normativa elettorale di liste tende a sostituire la scelta di partito a quella di uno o più candidati individuali e rischia di compromettere il principio di partenza, la libertà di tutti i partecipanti, candidati, elettori e eletti. Non tutti i tipi di lista sono ugualmente distorsivi: se le liste sono libere e aperte, sono solo uno strumento di selezione di candidati solidali; premiano candidature solidali rispetto a candidature isolate; se sono ordinate o bloccate presumono un diritto dei partiti di sostituirsi agli elettori per nominare candidati e rappresentanti. L'uso di un sistema di lista a entrambi i livelli di elezioni indirette ne amplifica l'effetto; elezioni di secondo grado permettono, esattamente come le liste bloccate, di riservare l'eleggibilità al personale dei partiti.

Non solo le procedure elettorali, ma anche la "legislazione di contorno", lo status dei partiti (finora libere associazioni di cittadini, elettori e candidati, art. 49), il finanziamento pubblico alla politica (non previsto dalla costituzione, sia le condizioni sia i beneficiari sono da determinare), la regolamentazione della campagne elettorali e dell'accesso ai mezzi di comunicazione (televisivi e stampati), permettono di rinforzare il potere dei principali partiti esistenti a spese della libertà elettorale attiva e passiva dei cittadini. La disciplina dei gruppi parlamentari attraverso i regolamenti delle camere - approvati a maggioranza senza possibilità di controllo della loro legittimità - è un altro strumento per istituzionalizzare il dominio dei partiti a spese della libertà in aula dei singoli eletti. Ma la leva principale del potere dei partiti è il sistema elettorale.

Un confronto fra le seconde camere elettive con libero mandato dei principali paesi di riferimento permette di distinguere quattro modelli: elezioni dirette, individuali e competitive negli Stati Uniti e in Svizzera; elezioni indirette, competitive, prevalentemente individuali, ma ristrette a un ampio numero di eletti locali in Francia; elezioni di secondo grado e di lista affidate a un numero ristretto di eletti locali in Austria; e fino alle elezioni del 2012 elezioni dirette attraverso liste bloccate in Italia.

- ³⁵₁₇ I senatori americani e i consiglieri federali svizzeri sono eletti con un sistema individuale (uninomiale o bi-nominale), diretto, aperto (suffragio universale, eleggibilità illimitata, candidatura libera) e competitivo (maggioritario). Gli ampi poteri della seconda camera poco numerosa e con i mandati di media-lunga durata (sei e quattro anni rispettivamente) rendono gli eletti particolarmente autorevoli.
- ³⁵₁₇ A prescindere dalla fase selettiva, i 100 senatori americani dipendono meno dal loro partito quanto loro ne determinano la linea politica; il sistema elettorale che passa attraverso primarie chiuse favorisce i candidati radicali, mentre un doppio turno (primarie aperte, introdotte in California) favorirebbe candidati moderati. La radicalizzazione delle posizioni determina un voto schierato e l'uso sistematico dell'ostruzionismo.
- ³⁵₁₇ In Svizzera l'enorme potere dei partiti è fondato sul sistema proporzionale di lista aperta o libera, senza soglia e senza premio, usato dal 1919 per le elezioni alla prima camera, il Consiglio nazionale composto da 200 deputati appartenenti a uno dei circa 12 partiti. Nonostante ciò, è possibile che in uno dei 26 collegi uni- o bi-nominali per la seconda camera, il Consiglio degli stati, un indipendente riesca a farsi eleggere. I 46 consiglieri eletti non appartengono necessariamente alla coalizione di maggioranza del loro cantone; non esiste uno schieramento politico nazionale fisso, perché con l'alto numero di partiti le alleanze di governo variano dall'approvazione di una legge a un'altra e da un cantone all'altro. Pur votando spesso in blocco con i colleghi di partito, i consiglieri non possono mai permettersi di perdere d'occhio il loro elettorato locale. Come negli Stati Uniti, nella Confederazione Elvetica l'esecutivo è indipendente dal legislativo, presidenziale e eletto (quasi) direttamente per quattro anni in America, direttoriale e nominato dalla prima camera per la durata della legislatura di quattro anni in Svizzera; l'esecutivo non può sciogliere il legislativo e il legislativo non può rimuovere l'esecutivo, né come collegio né un singolo ministro. La responsabilità e la libertà d'iniziativa personale dei rappresentanti elvetici è, infine, rinforzata dallo strumento del referendum d'iniziativa popolare, che è un'arma a doppio taglio, non solo di controllo e di censura contro atti legislativi impopolari e ma anche di libera iniziativa di proposte di leggi costituzionali promosse e coordinate da comitati civici spesso appoggiati o fondati da rappresentanti eletti.
- ³⁵₁₇ A confronto, i loro colleghi francesi e austriaci, eletti di secondo grado, svolgono un ruolo di secondo piano, godono di una reputazione individuale meno marcata e dipendono di più dalle strutture dei loro partiti. Le differenze fra i due paesi sono però considerevoli.
- ³⁵₁₇ In Francia la selezione è competitiva e professionale, riservata ai rappresentanti locali in carica; formalmente l'eleggibilità è illimitata, ma in pratica si eleggono solo ex-deputati e eletti locali che sono loro stessi sottoposti a una selezione competitiva, benché non uniforme. Il *Sénat* è un approdo di prestigio dei politici

di carriera; la lunga durata (nove anni) del mandato rende i senatori molto indipendenti. Il voto dissidente da quello del gruppo di appartenenza è raro, ma una minaccia costante; una relativa libertà dei senatori si desume dalla struttura elastica e mutevole dei partiti francesi e dei gruppi politici al *Sénat*: sei gruppi, due grandi, due medi e due piccoli, ognuno con membri pieni, “*apparentés*” e “*rattachés*”, più 9 senatori indipendenti, indicano un alto grado di flessibilità degli schieramenti e quindi di effettiva libertà di voto; quest’indipendenza è favorita dall’ampiezza della base elettorale e dalla relativa competitività delle procedure elettorali: circa 100 collegi di oltre 1.000 grandi elettori in media per eleggere 348 senatori, di cui quasi la metà in collegi uni- o bi-nominali con un’elezione a maggioranza assoluta al primo e a maggioranza relativa al secondo turno, mentre gli altri sono eletti in piccoli collegi con voto di lista bloccata e ripartizione proporzionale; meno di un quinto è eletto in collegi di più di 4 seggi.

³⁵₁₇ In Austria la competizione individuale è scarsa o soppressa a entrambi i gradi delle elezioni, ovunque controllate dai partiti attraverso sistemi di lista ordinata o bloccata. Il *Bundesrat* austriaco non gode della migliore reputazione perché non ha saputo affermarsi come organo di decisione autonomo; i 65 consiglieri federali eletti su liste rigide appartengono tutti a uno dei quattro partiti rappresentati e votano rigorosamente per schieramento partigiano; praticamente solo lo sfasamento delle elezioni può creare una maggioranza del *Bundesrat* diversa da quella del *Nationalrat*, perché tutti i parlamentari sono eletti ovunque con la stessa logica di ripartizione proporzionale fra i maggiori partiti; per le stesse ragioni è pure difficile che nascano conflitti fra le votazioni al *Bundesrat* e le preferenze dei governi regionali; i consiglieri del *Land* come quelli del *Bund* tendono a seguire la linea politica definita dal rispettivo partito a livello nazionale; non c’è da stupirsi se numerosi esperti chiedono la soppressione della seconda camera ritenuta un inutile doppione, poco più che un parcheggio per uomini politici di fine carriera che tendenzialmente votano come se fossero sotto mandato imperativo del partito.

³⁵₁₇ Assumendo che *Bundesrat* e *Sénat* abbiano all’incirca gli stessi poteri e tenendo conto del fatto che i consiglieri austriaci sono cinque volte meno numerosi dei senatori francesi e siedono in una camera non solo di ripensamento, ma nominalmente pure federale, le differenze di autorevolezza dell’organo e di reale libertà di voto dei rappresentanti dipendono essenzialmente da altri parametri, fra cui le procedure elettorali.

³⁵₁₇ Il sistema elettorale utilizzato fino alle ultime elezioni politiche per i 315 senatori italiani prevedeva formalmente elezioni dirette a suffragio universale ed eleggibilità illimitata (a parte le condizioni di età), con un voto in apparenza libero e uguale. La sentenza 1/2014 ha definitivamente compromesso la reputazione della seconda camera; il meccanismo delle liste bloccate insieme alle candidature multiple ha trasformato il voto libero, personale e diretto in un voto limitato alla scelta della lista e indiretto perché trasferisce il potere di scelta

dei senatori a chi stabilisce l'ordine di presentazione della lista, anzi a chi decide dove i plurieletti devono accettare la loro nomina. Un senatore della XVII legislatura che aveva votato la legge 270/2005 per poi schierarsi con chi ne chiedeva l'abolizione, ha sostenuto che, dalle elezioni politiche del 2006, le prime con liste interamente bloccate, il comportamento dei parlamentari in aula, nei confronti dell'opinione pubblica e a contatto con i giornalisti fosse radicalmente cambiato, al punto che si dovesse riconoscere che *"la normativa elettorale ha modificato il loro DNA"*.

Il confronto sommario fra i modelli più significativi conferma che la libertà effettiva, inseparabile dall'autorevolezza e dalla responsabilità individuale dei rappresentanti, dipende fortemente dalla procedura elettorale: la libertà è massima con sistemi diretti, individuali e competitivi, minima con sistemi indiretti e di lista rigida o bloccata. La procedura elettorale di compromesso fra i due obiettivi opposti di concentrazione e di rappresentatività e conforme ai diritti elettorali comunemente riconosciuti, non è il sistema misto, metà uninominale e metà proporzionale di lista, perché liste rigide violano i diritti individuali, bensì il voto ordinale, trasferibile (modello irlandese) o a due turni (modello storico francese), o il voto di lista aperta (modello svizzero) o a voto unico (modello finlandese), in piccole circoscrizioni di uguale dimensione, con al massimo quattro o cinque seggi. Tutti i sistemi utilizzati negli ultimi dieci anni, a livello nazionale e locale, o discussi in Parlamento dopo la sentenza 1/2014, sono agli antipodi di questi modelli.

14. La carente garanzia dei diritti politici

La Costituzione è sostanzialmente una garanzia dei diritti degli individui, fine ultimo del governo rappresentativo, un po' come l'interesse dei minori è lo scopo del regime legale di tutela, con la differenza che la Costituzione deve garantire anche se stessa. La garanzia dei diritti politici è la condizione per far rispettare nel tempo gli altri diritti. E chi garantisce i diritti politici?

Le forme e i limiti dell'esercizio del potere sovrano sanciti dalla Costituzione vigente e interpretati dalla Corte costituzionale non garantiscono i cittadini nella stessa misura in cui lo fa la costituzione federale elvetica, ispirata al modello delle prime costituzioni liberaldemocratiche.

³⁵/₁₇ Riconoscendo al parlamento il potere di decidere lui stesso, nei limiti di pochi parametri essenziali, le modalità dell'elezione dei suoi componenti, la Costituzione tollera o favorisce l'abuso tipico delle situazioni di conflitto d'interessi, ossia procedure che permettono agli stessi individui, agli stessi gruppi di individui, alle stesse minoranze di mantenersi al potere.

³⁵/₁₇ La Costituzione affida la garanzia di conformità delle leggi a dei giudici indipendenti (durata dell'incarico, inamovibilità, incompatibilità, trattamento economico), ma per due terzi nominati dal "potere politico" (un terzo a

maggioranza dei tre quinti direttamente dai legislatori e un altro terzo dal Presidente della Repubblica eletto dai legislatori), con l'unica condizione della qualifica professionale, ma senza incompatibilità con carriere politiche o incarichi parlamentari pregressi.

³⁵/₁₇ Le condizioni di ammissibilità dell'unica procedura d'iniziativa popolare vincolante, il referendum abrogativo, interpretate restrittivamente dalla Corte Costituzionale, non permettono di censurare incondizionatamente leggi elettorali manifestamente incostituzionali (teoria del vuoto istituzionale abbinata all'impossibile reviviscenza di una legge anteriore).

³⁵/₁₇ L'interpretazione della Corte Costituzionale dei principi elettorali consente al legislatore di restringere le garanzie costituzionali individuali per soddisfare altri obiettivi (una determinata rappresentazione di determinati partiti e di presunta stabilità del governo) d'interesse dei rappresentanti e dei partiti, non espressamente protetti dalla Costituzione.

³⁵/₁₇ La Costituzione riconosce un diritto d'iniziativa per proporre leggi ordinarie e costituzionali (art. 71, 2), ma non prevede garanzie di merito o procedure di decisione collettiva e lascia il seguito da dare alle proposte popolari alla discrezione del parlamento; il diritto d'iniziativa propositiva rimane teorico, inattuabile.

³⁵/₁₇ La Costituzione permette la revisione (esclusa la forma repubblicana) a doppia maggioranza dei due terzi dei componenti in entrambe le camere, senza obbligo di ratifica popolare.

³⁵/₁₇ La Costituzione non prevede che il corpo elettorale possa pronunciare, seguendo procedure severe, lo scioglimento anticipato delle Camere.

³⁵/₁₇ Non esiste nessuna soluzione giuridica per ripristinare la legalità contro un Parlamento eletto con una procedura incostituzionale; il Parlamento rimane in carica, tutte le sue decisioni e nomine rimangono valide e l'unico soggetto abilitato ad adottare una nuova legge elettorale e a riformare la Costituzione è lo stesso Parlamento.

La riforma indebolisce ulteriormente le garanzie esistenti.

³⁵/₁₇ Il potere legislativo per stabilire il sistema elettorale per la Camera diviene monocamerale.

³⁵/₁₇ Un terzo dei deputati o dei senatori può chiedere che una nuova legge elettorale sia sottoposta prima della sua promulgazione a una verifica di conformità costituzionale, rendendo la normativa - potenzialmente abusiva quando sarà applicata - definitivamente inattaccabile.

³⁵/₁₇ Assegnando il potere di eleggere i senatori in secondo grado ai consigli regionali, la riforma avalla per le procedure di primo grado la potestà legislativa

delle Regioni, di garanzia sensibilmente minore di quella nazionale, contestabile a livello regionale, inadeguata per legittimare il Senato con poteri di modificare la Costituzione.

- ³⁵₁₇ Il doppio grado dell'elezione dei senatori azzerà il potere di controllo e di sanzione dei cittadini su un ramo del Parlamento; le popolazioni locali non hanno quasi nessun impatto, nemmeno indiretto, sulla selezione dei senatori.
- ³⁵₁₇ Proprio le materie costituzionali dove servirebbero maggiori garanzie sono di competenza del Senato non più eletto direttamente; le garanzie insufficienti ora previste dall'articolo 138 saranno ancora più deboli con il nuovo Senato eletto indirettamente; la riduzione delle garanzie non è compensata né dalla ratifica popolare obbligatoria né dall'iniziativa popolare costituzionale con referendum.
- ³⁵₁₇ La riforma non permette più lo scioglimento anticipato del Senato, a parte quello indiretto, frazionato e condizionato attraverso lo scioglimento del consiglio regionale.
- ³⁵₁₇ Delegando la nomina di due giudici costituzionali al Senato non più eletto direttamente la riforma diminuisce la legittimità democratica della Corte suprema e aumenta il rischio di compromissione con il potere politico.
- ³⁵₁₇ A parte alcune modifiche di facciata la riforma non rinforza né lo strumento referendario abrogativo, né il diritto d'iniziativa popolare per proporre leggi e per riformare la costituzione.
- ³⁵₁₇ Contrariamente al divieto vigente (art. 122, 2), la riforma introduce il cumulo obbligatorio fra il mandato senatoriale e il mandato regionale o di sindaco; a meno di sostenere che gli interessi e le funzioni dei due incarichi coincidono, il cumulo è incompatibile con il libero mandato.
- ³⁵₁₇ Anche in assenza di conflitto d'interesse fra funzioni senatoriale e regionale, il cumulo dei mandati non permette all'eletto di dedicare il tempo necessario a nessuno dei due incarichi.
- ³⁵₁₇ La soppressione dell'indennità senatoriale rende il senatore economicamente dipendente dal compenso per l'incarico regionale e consolida la dipendenza di fatto da chi lo seleziona per la carriera regionale. Se la misura intendesse favorire la prevalenza degli interessi territoriali, ammetterebbe l'incompatibilità fra due liberi mandati. Se l'obiettivo fosse un risparmio, allora sarebbe preferibile vietare il cumulo e risparmiare con una riduzione complessiva del numero degli oltre 1.000 consiglieri regionali.

Per completare l'impianto costituzionale esistente, inquadrare adeguatamente l'esercizio della sovranità legislativa, assicurare un'effettiva responsabilità politica dei singoli parlamentari e di entrambe le camere servirebbero

- ³⁵₁₇ procedure elettorali “corrette”, dirette, aperte, individuali , competitive, comunque sempre correggibili e sanzionabili;
- ³⁵₁₇ l’incompatibilità del libero mandato senatoriale con qualsiasi altro incarico politico (legislativo o esecutivo, nazionale o locale) e un trattamento economico congruo;
- ³⁵₁₇ un controllo della conformità costituzionale delle leggi indipendente dal potere politico, a garanzia esclusiva dei diritti dei rappresentati, senza assoluzioni preventive né zone franche;
- ³⁵₁₇ strumenti straordinari d’intervento diretto dei cittadini, l’iniziativa popolare vincolante in tutte le materie, soprattutto costituzionali, e da decidere, se necessario, a condizioni severe, attraverso il referendum.

Con la rimarchevole eccezione del caso elvetico, le costituzioni vigenti ignorano le garanzie supreme contro lacune del diritto positivo e contro l’inerzia e abusi dei rappresentanti, che i fondatori del costituzionalismo ritenevano indispensabili per evitare i rischi di situazioni di stallo istituzionale e di forzature che creano precedenti pericolosi e spingono al ricorso non proprio auspicabile al diritto “naturale” di resistenza all’oppressione. Nella teoria classica lo strumento di garanzia suprema dei diritti non è il controllo giurisdizionale della legittimità delle leggi, indispensabile, ma necessariamente incompleto, bensì una procedura che permette ai cittadini di esercitare, in casi straordinari e a condizioni rigorose, il potere costituente.

15. L’alterazione della democrazia attraverso l’ingegneria elettorale

Qual è dietro la costruzione giuridica il significato politico della riforma, quale la nuova “costituzione materiale”? Il punto più criticabile della doppia riforma è la normativa elettorale, vero tallone d’Achille della Costituzione. Certo, nessuna legge elettorale è perfetta. Qualsiasi procedura elettorale può essere sfruttata da una parte degli utenti che coordinano il loro comportamento per massimizzare il successo, per trasformare una minoranza in maggioranza. La tattica diviene manipolazione quando la normativa è costruita intenzionalmente allo scopo di essere sfruttata da pochi per conservare il potere, ostacolare l’accesso alla rappresentanza e limitare la libera espressione del voto. Il rischio non è nuovo: già nel *Secondo Trattato sul Governo* (1689, § 216 e § 222) Locke menziona la manipolazione elettorale fra gli abusi che possono rendere il governo e il Parlamento illegittimi. Se si lascia libero corso all’ingegneria elettorale in mano a chi sta al potere, la democrazia diviene gradualmente oligarchica, la proprietà di pochi. Gli attori o gli strumenti delle tattiche e i beneficiari delle manipolazioni elettorali sono i partiti che pur di accedere o di mantenersi al potere, usano legittimamente tutti i mezzi a loro disposizione per raggiungere l’obiettivo. Spetta al legislatore, al

giudice costituzionale, all'opinione pubblica, agli elettori e al costituente valutare, se le regole vigenti bastano per contrastare gli abusi più gravi.

Perché gli autori della riforma insistono per eleggere i deputati su liste bloccate con premi e sbarramenti e per delegare la scelta e il controllo dei senatori agli schieramenti partitici all'interno delle assemblee regionali? Questi gruppi politici sono più autorevoli degli elettori per interpretare l'interesse dei cittadini? La nuova rappresentanza territoriale eviterà o rinforzerà la riproduzione delle divisioni politiche nazionali all'interno del Senato? Le nuove leggi elettorali possono servire a fini di conservazione del potere? Le procedure proposte sono eccessivamente manipolative? Non esistono risposte precise a queste domande; le intenzioni si possono solo ipotizzare e mancano criteri univoci per misurare l'eccessiva manipolazione della legge elettorale e delle elezioni. Esistono però indizi.

L'attuale panorama dei partiti e la maggioranza al potere sono il frutto dell'applicazione per tre legislature consecutive e per entrambi i rami del Parlamento di una legge elettorale dichiarata incostituzionale. I vizi più gravi sono le liste bloccate e le candidature multiple che violano i diritti elettorali individuali (libertà e uguaglianza, attiva e passiva) e trasformano gli eletti in nominati. I premi di maggioranza e le soglie di accesso sono solo correzioni della decisione a monte di utilizzare liste; il voto di lista presuppone un diritto dei partiti di essere rappresentati e interpreta la maggioranza come un accordo fra partiti; i presunti diritti di rappresentazione dei partiti e di maggioranza stabile non sono protetti dalla Costituzione, sono obiettivi legittimi tanto che non entrano in conflitto con i diritti individuali espressamente garantiti, il diritto del libero e uguale accesso, il diritto di pari valore di ogni preferenza espressa e il libero mandato. È naturale che i beneficiari delle violazioni costituzionali facciano di tutto per non perdere i vantaggi indebitamente conquistati; ma non è né coerente né prudente che un Parlamento eletto con una procedura incostituzionale da lui stesso inventata possa non solo concepire (a maggioranza semplice) la nuova normativa, ma cambiare pure (a maggioranza qualificata) la costituzione per ridurre le garanzie e ritoccare l'intero impianto della rappresentanza. Nel 1994 il Presidente della Repubblica ha sciolto le camere per ragioni di legittimità molto meno gravi. Con la sentenza 1/2014 la Corte Costituzionale ha creato e superato solo formalmente un'impasse istituzionale dichiarando il Parlamento, eletto irregolarmente, comunque legittimo e tutti i suoi atti, passati e futuri, anche le nomine, fra cui quelle dei giudici, validi. Andando ben oltre i sui poteri giurisdizionali la Corte ha eliminato dalla legge contestata i vizi più evidenti e ha creato di iniziativa propria una nuova legge elettorale (forse non a caso simile a quella utilizzata nel 1946 per la Costituente), benché non molto prima avesse negato un potere simile al popolo sovrano dichiarando inammissibile un quesito referendario che mirava ad abrogare la stessa legge; nella sentenza 13/2012 la Corte riteneva che l'abrogazione tramite verdetto popolare avrebbe creato un inaccettabile vuoto istituzionale e che sarebbe stato contrario a ogni logica giuridica ammettere la reviviscenza attraverso l'abrogazione della legge

precedente, adottata però da un Parlamento neo-eletto in seguito alla prima campagna referendaria in materia elettorale. La situazione attuale illustra in modo eclatante le conseguenze di un assetto costituzionale incoerente o incompleto: in assenza di una procedura di decisione popolare vincolante per riformare la costituzione non c'è modo di sciogliere il nodo senza forzature come quella di un Parlamento eletto irregolarmente che riscrive la costituzione o, quale minor male, quella di un giudice supremo che legifera.

Gli autori della riforma del Senato danno per scontata l'approvazione di una nuova legge elettorale per la Camera che non si discosti troppo dal progetto battezzato "*Italicum*"; tutte le versioni finora discusse in commissione confermano i vizi d'incostituzionalità della precedente legge: liste (interamente o parzialmente) bloccate, candidature multiple, premi di maggioranza e soglie di accesso stabiliti per ragioni di convenienza di chi sta al potere. Anche l'ipotesi di compromesso, circolata dopo l'approvazione della riforma del Senato, che solo i capolista saranno eletti automaticamente, produrrebbe, con l'alto numero delle circoscrizioni (120 o 100) e la possibilità di candidarsi in 10, una Camera composta per oltre tre quarti di nominati. L'incertezza lasciata planare sulla delimitazione delle circoscrizioni, fonte di facili imbrogli, e i continui aggiustamenti dei criteri per accedere al premio e alla rappresentanza (le percentuali e le basi di calcolo) in funzione ai sondaggi sulle intenzioni di voto comprovano l'intenzione sfacciatamente manipolatrice dei promotori della legge.

La doppia riforma rischia di confermare per una camera più o meno la normativa elettorale precedente dichiarata irregolare e di peggiorarla, dal punto di vista dei diritti politici, per l'altra. Le due nuove leggi elettorali sono state votate in seguito a un accordo segreto fra poche persone, i capi dei partiti principali e un voto a maggioranza negli organi direttivi dove comanda chi non è nemmeno eletto, contro la convinzione personale dichiarata pubblicamente della stragrande maggioranza dei parlamentari dei vari schieramenti. Chi vota contro rischia però di non trovare più posto sulle liste delle prossime elezioni.

Nelle Regioni prevale un modello elettorale, di emanazione statale, che prevede un premio di maggioranza assoluta per le liste che hanno sostenuto il presidente eletto e un voto di preferenza facoltativo per i singoli candidati; in alcune regioni vige un sistema, di emanazione regionale, diverso, in particolare in Toscana dove si usano liste bloccate. Tutte le regioni sono libere di cambiare il loro sistema elettorale, imitando se vogliono la Toscana. Una volta che la Corte Costituzionale si sarà pronunciata sui limiti entro i quali liste bloccate sono lecite, tutte le Regioni possono allinearsi.

Gli autori della riforma non intendono rinunciare ai vantaggi conquistati con la legge del 2005 che ha sostituito la scelta del partito alla selezione individuale dei parlamentari e abbina la scelta del partito con l'indicazione del candidato premier. La legge elettorale regionale, ossia il primo grado delle elezioni al Senato, ha compiuto la stessa doppia sostituzione, ma in termini più netti: nonostante possibili

preferenze facoltative e un voto disgiunto, la scelta principale è quella del presidente che a cascata determina prima la maggioranza consiliare e poi l'identità dei consiglieri, al punto che si è potuto parlare di soppressione, a livello regionale, della separazione dei poteri. Le elezioni regionali sono organizzate dai partiti e vissute dagli elettori soprattutto come una verifica nazionale; solo due partiti minori hanno una matrice territoriale più marcata, ma si presentano anche a livello locale come partiti nazionali o inter-regionali. Con il voto di lista e l'elezione indiretta, la riforma crea un doppio filtro partitico e favorisce quello che pretende evitare, la riproduzione nel Senato della divisione politica nazionale e ostacola un'autentica rappresentazione territoriale. I partiti organizzati in gruppi parlamentari saranno sostanzialmente gli stessi in entrambe le camere, ma a causa del meccanismo premiale che assegna la maggioranza assoluta dei seggi per piccole differenze di voto, le maggioranze possono differire facilmente. L'unico contropotere locale all'onnipotenza dei partiti nazionali sono i Presidenti delle Regioni, eletti direttamente, insieme alla loro *équipe*, con una procedura individuale, competitiva, a maggioranza relativa. Un sistema simile vige per l'elezione dei sindaci con preferenze facoltative per la scelta dei consiglieri nei comuni più grandi.

È questo il modello elettorale del "sindaco d'Italia", con scelte individuali tendenzialmente ridotte all'indicazione del capo dell'esecutivo, che gli autori della riforma vorrebbero estendere al livello nazionale, concentrando il voto sulla figura del candidato alla presidenza del consiglio, finora solo "indicato" dagli elettori, determinando la maggioranza in base alla scelta di lista che appoggia il candidato premier e sacrificando la libera scelta dei parlamentari a presunti requisiti di rappresentazione dei partiti più grandi e di stabilità del governo. Un secolo fa i partiti di massa sono riusciti a cambiare la forma del governo attraverso il voto di lista che prevale sulla scelta del candidato o la sostituisce; la doppia riforma della legge elettorale e del Senato compie un passo in più verso la scelta del capo che determina il successo della lista che a sua volta domina la scelta dei singoli eletti.

Il vizio sostanziale delle procedure elettorali della riforma non è la personalizzazione del voto intorno alla figura carismatica del candidato alla guida del governo, ma l'insufficiente personalizzazione dell'elezione degli altri rappresentanti e l'alterazione della scelta dei cittadini che confonde intenzionalmente varie decisioni in un solo verdetto.

Solo in apparenza la soluzione emula il sistema parlamentare ed elettorale britannico in cui (per merito dell'uninomiale) il voto per il membro del parlamento è fortemente influenzato dal voto per lo schieramento che sostiene un determinato candidato premier; il sistema elettorale inglese è infatti fondato sul principio opposto della competizione individuale a tutti i livelli che permette a chiunque di presentarsi contro i candidati "ufficiali" e all'elettore di decidere quale delle scelte, candidato di collegio o schieramento politico e guida del governo, è quella per lui più importante. Nel Regno Unito il primo ministro è comunque scelto dal Parlamento, anche senza nuove elezioni, non direttamente dagli elettori.

Se si ritiene che le elezioni politiche devono designare non solo i singoli parlamentari ma anche il governo e il primo ministro, non basta copiare l'intero sistema elettorale (uninomiale, maggioritario e libero) e parlamentare inglese (libero mandato, statuto dell'opposizione) che ha messo comunque due secoli per prendere la forma attuale, ma bisogna eleggere direttamente anche l'esecutivo, il presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio o di un direttorio governativo e eleggere i deputati e i senatori, se servono ancora, separatamente con procedure adeguate, non per altre nomine che devono fare, ma per il loro libero mandato legislativo. Eminentissimi costituzionalisti avvertono però che, se si optasse per l'elezione diretta del capo dell'esecutivo mantenendo un sistema elettorale proporzionale di lista che produce o conserva l'alto frazionamento partitico, si imboccherebbe una strada percorsa già una volta, quella di Weimar, mentre con un listino maggioritario, la direzione sarebbe quella del ventennio.

16. Conclusione

La riforma del Senato mischia elementi di vari modelli, ma copia in sostanza il *Bundesrat* austriaco, fortemente criticato a casa propria e oggetto di vari progetti di riforma che vanno fino alla soppressione. L'unica conseguenza per i cittadini del Senato depotenziato rappresentativo delle istituzioni territoriali è la perdita del diritto elettorale ceduto senza compenso ai gruppi politici in seno ai consigli regionali. La riforma mantiene formalmente il libero mandato dei senatori, ma lo svuota del suo significato sostituendo alla responsabilità elettorale nei confronti dei cittadini una stretta dipendenza, attraverso il cumulo e un doppio filtro di lista, dal loro partito politico. Il senatore dipenderà sia per la sua elezione al Senato, sia per la sua rielezione con voto di lista al Consiglio regionale (a parte i presidenti di regione, i sindaci e la preferenza di primo grado regionale, nella misura in cui si applica), dai suoi colleghi di partito; l'intera sua carriera politica dipenderà quasi solo da chi l'ha selezionato. Non ha né l'indipendenza politica, né quella materiale per esercitare un libero mandato. L'incarico dei senatori è un finto mandato libero che imita perfezionandolo il mandato vincolato di partito (attraverso le liste bloccate) dei deputati. Il raggio è perfetto in Regioni dove anche i consiglieri sono eletti con un sistema di voto con liste bloccate, come attualmente in Toscana e come domani potrebbero fare tutte le Regioni e province autonome. Il difetto della doppia riforma è una procedura elettorale abusiva: per entrambi rami del Parlamento la scelta e il controllo dei cittadini sono limitati; varie decisioni sono confuse in un solo voto; per l'elezione dei deputati il voto di partito sostituisce la scelta del rappresentante; e il voto per il partito condiziona in modo subdolo la scelta primo ministro; per i senatori il potere di selezione e di nomina dei partiti è rinforzato attraverso un doppio filtro di liste, regionale e di secondo grado; le candidature di fatto non sono libere né per la Camera né per il Senato; i mandati parlamentari non sono liberi perché ovunque la responsabilità degli eletti è stata sostituita da una dipendenza dal partito o dal capo-partito.

** Laureato in Giurisprudenza e in Filosofia, Università Sorbona di Parigi

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali