



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

Dal troppo al niente della mediazione politica*

di WALTER TOCCI

DAL TROPPO AL NIENTE
DELLA MEDIAZIONE POLITICA*

di *Walter Tocci*
Parlamentare italiano
Senato della Repubblica

ABSTRACT

ITA

L'articolo, partendo da un breve excursus storico sulla mediazione politica, analizza le attuali problematiche della rappresentanza politica per poi soffermarsi sulle sfide aperte dall'esito del referendum costituzionale.

EN

Moving from a historical point of view, the essay analyses the current crisis of political representation and takes into consideration the debate after the constitutional referendum.

* Si ringrazia per la collaborazione il Dott. Roberto Angelini, dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l'Università di Roma "Sapienza".

DAL TROPPO AL NIENTE DELLA MEDIAZIONE POLITICA*

di *Walter Tocci*

SOMMARIO: *Premessa; 1. Il caso italiano come anticipazione post-moderna; 2. L'oggetto della mediazione; 3. Il soggetto della mediazione; 4. Le riforme dopo il referendum: 4.1 Le leggi; 4.2 Le autonomie; 4.3. La libertà di mandato; 4.4. La legge elettorale.*

Premessa

Quando ho letto il titolo del nostro seminario, “Mediazione politica e compromesso parlamentare”, sono stato travolto dai ricordi giovanili. Allora facevamo una robusta opposizione, che non si limitava a *twitter*, ma spostava interessi e costringeva gli avversari a prendere contromisure. “Noi” e “loro” sapevamo di dover rendere conto a gruppi sociali ben definiti. “Noi” e “loro” eravamo divisi dalle visioni del mondo, ma avevamo sempre l’esigenza di condurre il conflitto a un risultato concreto. Ricordo di aver stretto la mano ad avversari di controversa condotta morale, ma ero sicuro che avrebbero mantenuto l’impegno preso a qualsiasi costo. Oggi non esistono più quelle divisioni ideologiche, ma non sarei tranquillo nello stringere un accordo con un avversario, e neppure con alcuni del mio stesso partito.

Sono un anziano parlamentare e ho visto il declino della mediazione nello stile, nelle politiche e nelle relazioni istituzionali¹. Il conflitto allora era volto al riconoscimento reciproco, oggi è mirato all’annientamento dell’avversario. Quando e perché è accaduto il ribaltamento? Propongo di superare la periodizzazione tra prima e seconda Repubblica. L’età della mediazione finisce con l’unità nazionale degli anni settanta. In quel passaggio si intrecciano

* Si ringrazia per la collaborazione il Dott. Roberto Angelini, dottorando di ricerca in Diritto Pubblico presso l’Università di Roma “Sapienza”.

¹ Sull’intreccio tra memoria personale e riflessione storica, cfr. W. TOCCI, *Sulle orme del gambero. Ragioni e passioni della sinistra*, Roma, Donzelli, 2013.

l'esaurimento dei partiti, l'inadeguatezza del modello economico del dopoguerra e l'incrinarsi della coesione sociale e civile. Il trentennio successivo è stato un dimenarsi in quelle stesse crisi, senza la capacità di risolverle. A causa di tali congiunzioni negative la parola *mediazione* si è guadagnata una *dannatio memoriae*. Dopo, ci sono state solo forti contrapposizioni: favorevoli e contrari al craxismo, poi al berlusconismo e infine al renzismo.

Mino Martinazzoli riassume la transizione affermando: “dal troppo della politica al niente della politica”². Parafrasando, possiamo dire: “dal troppo della mediazione al niente della mediazione”.

1. Il caso italiano come anticipazione post-moderna

L'ultimo decennio non è solo un proseguimento della crisi, ma è l'inizio di una nuova fase compiutamente “post-moderna”. L'impossibilità della mediazione parlamentare è rappresentata perfino nell'assenza dall'Aula dei quattro principali *leader*: Matteo Renzi, Beppe Grillo, Silvio Berlusconi e Matteo Salvini.

Segnatamente, emerge una radicale rottura delle forme della politica: dal dialogo al monologo, dal processo all'editto, dalla rappresentanza all'immedesimazione, dalla trascendenza all'immanenza. È una discontinuità che investe finanche le strutture cognitive e linguistiche del discorso pubblico³.

Ad esempio, la retorica di Matteo Renzi è basata su una dinamica elementare: inventa un nemico inesistente, lo descrive nei suoi aspetti più buffi e poi lo abbatte, cercando l'approvazione dell'uditorio. Affiora il gusto generazionale del videogioco, come tensione emotiva che inchioda il giocatore sullo schermo, mentre abbatte un mostro e si prepara ad affrontarne subito un altro.

Oggi si chiama story-telling, ma «sollevare guerre in continuazione perché il popolo abbia bisogno di un capo» è un fenomeno antico, già descritto da Platone⁴.

² P. CORSINI, *Mino Martinazzoli. Valore e limite della politica*, Assisi, Cittadella 2012, p. 5.

³ Cfr. D. WESTEN, *La mente politica. Il ruolo delle emozioni nel destino di una nazione*, Milano, Il Saggiatore, 2008.

⁴ PLATONE, *La Repubblica*, VIII, 566e, Roma-Bari, Laterza, 1984, p. 286.

Il fallito accordo sulla legge elettorale ha mostrato l'impaccio dei quattro *leader* nel recitare la parte inconsueta della mediazione, come se fossero sprovvisti del linguaggio adatto. Dei loro discorsi, invece, si ricordano facilmente le immagini di annientamento del nemico: *dalli ai comunisti o ai migranti* di Berlusconi o Salvini, la *scatoletta di tonno* di Grillo, lo *spianamento degli avversari* di Renzi.

Per molto tempo abbiamo messo in conto all'arretratezza nazionale questi fenomeni. Oggi, però, è evidente come le vicende italiane abbiano anticipato tendenze internazionali: Donald Trump sembra un ricalco del primo Berlusconi e il suo scontro con Hilary Clinton a suon di offese, bugie e *dossier*, ha ricordato tante nostre campagne elettorali. Il confronto tra Emmanuel Macron e Marine Le Pen è stato solo un esercizio propagandistico di infima specie. Perfino la tradizione inglese del *government by discussion* è stata smentita dal rifiuto di Theresa May di partecipare al dibattito televisivo con Jeremy Corbyn.

In Italia si esprime la forma perfetta della politica post-moderna. Starei per dire che tutti i *leader* sono populistici, se non mi fossi ripromesso di evitare la parola *populismo* che è fonte di tanti fraintendimenti.

Il Paese è governato male, ma è capace di inventare inedite forme politiche: il partito di un venditore televisivo, il movimento di un comico, la mutazione del partito di sinistra, la riconversione della Lega, il più vecchio tra i nuovi partiti. L'inventiva non si è mai applicata, invece, a fondare un partito popolare e riformatore, ma forse è un'aspettativa fuori epoca.

L'esaurimento del partito novecentesco consente di comprendere meglio l'inizio e la fine della sua vicenda, come la nottola di Minerva che si alza in volo al tramonto.

La fine è una lunga agonia che dura da più di trent'anni. Già la consuetudine di utilizzare ancora la stessa parola *partiti* per denotare gli attuali soggetti politici è fonte di tanti fraintendimenti.

Dell'inizio, invece, si ricorda la lotta che il sistema dei partiti ingaggiò contro i sistemi totalitari. Entrambi costituivano una risposta all'avvento delle masse nell'agone politico. La vittoria dei partiti aprì la via della partecipazione popolare alla vita dello Stato. Oggi la mutazione non è meno intensa di allora e favorisce una sorta di rivincita della pulsione *totalitaria*. Non vorrei essere frainteso, utilizzo

questa parola senza giudizi di valore e senza riferimenti storici, ma solo come forma astratta del movimento della parte che si afferma come tutto senza passare per la mediazione.

Nel primo Novecento la lotta tra pluralismo e totalità suscitò un grande movimento di pensiero, nel quale – secondo la ricostruzione storica di Biagio De Giovanni – i filosofi accentuarono il conflitto, mentre i giuristi ebbero quasi l’assillo della mediazione⁵. Accogliendo l’invito di Gaetano Azzariti S – contenuto in questo numero di “Costituzionalismo.it” – di tornare ai fondamentali, si dovrebbe rileggere il dibattito degli anni venti con uno sguardo davvero postumo rispetto all’esperienza dei partiti di massa. Per capire il mondo nuovo, i classici del pensiero costituzionale sono molto più utili dell’algida descrizione politologica.

Si potrebbe, ad esempio, rilevare una sorta di rivincita di Schmitt nel dibattito con Leibholz, seguendo la rielaborazione di Giuseppe Duso⁶ e la sintesi di Paolo Ridola⁷. Allora, nel concreto sviluppo storico prevalse la rappresentanza plurale come strumento per l’unità politica. Lo Stato dei partiti si affermò come «una forma razionalizzata di democrazia plebiscitaria», secondo il curioso lessico leibholziano⁸. Oggi, invece, siamo di fronte a una forma irrazionale di democrazia plebiscitaria affidata all’eccezione di un capo che realizza con il suo popolo l’unità im-mediata, cioè senza mediazione. All’aura teologica della sovranità si sostituisce la suadente narrazione mediatica, in una sorta di secolarizzazione della secolarizzazione, un movimento di secondo grado che scarnifica il corpo politico schmittiano fino a farne un simulacro della realtà.

⁵ B. DE GIOVANNI, *Alle origini della democrazia di massa. I filosofi e i giuristi*, Napoli, Editoriale scientifica, 2013, pp. 257-259.

⁶ G. DUSO, *La rappresentanza politica. Genesis e crisi del concetto*, Milano, FrancoAngeli, 1988, pp. 145-73.

⁷ Il richiamo è a P. RIDOLA, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 67-72; secondo l’Autore, se per Schmitt l’unità politica si realizza soltanto attraverso il principio di rappresentanza, per Leibholz, invece, i partiti possono rappresentare, per mezzo del principio di identità, gli strumenti in grado di sostenere il processo di integrazione politica del popolo.

⁸ *Ibid.*

La pulsione totalitaria dilaga nel vuoto della mediazione tra la parte e il tutto⁹. Viene meno la tensione dialettica tra la pluralità e l'unità. Il punto di vista parziale aspira a diventare generale senza confrontarsi con altre parzialità. La parte è immediatamente il tutto, senza alcun residuo per la mediazione.

Qui è nato l'equivoco del "partito della nazione". Come è noto, Renzi, non senza l'intento di nobilitare un azzardo personale, estrasse l'espressione da alcuni interventi di Alfredo Reichlin, il nostro caro maestro recentemente scomparso¹⁰. Degno di nota è lo slittamento semantico del discorso tra il giovane *leader* post-moderno e l'anziano dirigente comunista. Chi di noi è stato educato alla scuola togliattiana non può non cogliere il significato costituzionale del partito della nazione. L'espressione indicava il movimento dialettico attraverso cui il partito della classe operaia contribuiva insieme ad altre forze a un compromesso per la trasformazione del Paese. Nell'interpretazione renziana, invece, il partito inteso come *leadership* personale si autodefinisce come interesse generale in contrapposizione con gli altri soggetti, fino alla pretesa di scrivere in solitudine la Costituzione.

2. L'oggetto della mediazione

Occorre una fenomenologia della mediazione. Che cosa si media e chi se ne cura? L'oggetto della mediazione è la legge e chiama in causa i rapporti Parlamento-Governo. Il soggetto della mediazione è la rappresentanza e si alimenta nella relazione Parlamento-partiti-società.

Proprio la mancanza dell'oggetto rende impossibile oggi la mediazione. In Italia è scomparsa la legge, almeno nel senso della tradizione giuridica. Ormai i testi approvati hanno i caratteri antitetici rispetto a quelli della forma legislativa: non astratti ma fattuali, non generali ma particolari, non organici ma occasionali.

⁹ Sull'attuale incapacità della sinistra di coniugare la parte e il tutto si rinvengono pagine fondamentali in C. GALLI, *Sinistra. Per il lavoro, per la democrazia*, Milano, Mondadori, 2013, pp. 99-131.

¹⁰ Per una ricostruzione del dibattito politico da cui scaturisce il richiamato fraintendimento si v. in particolare: A. REICHLIN, *La sfida del partito della nazione*, "l'Unità", 28 maggio 2014, p. 15; A. REICHLIN, *Partito della nazione cosa vuol dire*, "l'Unità", 25 giugno 2014, p. 15; P. IGNAZI, *Che cosa vuol dire partito-nazione*, "la Repubblica", 21 ottobre 2014, p. 34.

Le chiamiamo ancora leggi per consuetudine, ma sono contenitori zeppi di coriandoli normativi di diverso colore, taglia e materiale. Prevale di gran lunga l'eterogeneità, nei contenuti perché affastellano gli argomenti più disparati, nel tempo perché prediligono l'intervento a breve termine, nelle motivazioni perché rispondono a suggestioni occasionali o peggio ancora a emergenze spesso costruite ad arte dallo stesso Governo.

Per frantumare le norme sono in uso da lungo tempo diversi martelli pneumatici: la legge delega è spesso privata dei rigorosi principi e criteri direttivi; il decreto legge è frequentemente adottato in assenza dei doverosi presupposti di necessità e urgenza oppure in mancanza di omogeneità di materia; l'articolo unico risulta zeppo di centinaia di commi; il "maxi-emendamento" blindato con il voto di fiducia è il normale metodo di scrittura delle leggi. Intorno a tali procedimenti prospera una vasta area di incostituzionalità, che tuttavia è ormai accettata per "assuefazione parlamentare".

I frammenti vengono raccolti in provvedimenti *omnibus* che ingombrano l'attività parlamentare. Si pensi alla legge di stabilità, che, nonostante la riforma, ancora costituisce la massima espressione del groviglio normativo. Un contributo al disordine viene anche dalla legge comunitaria, la quale tende spesso a conferire rango legislativo a misure e regole di natura amministrativa. La legge sulla concorrenza introduce nell'ordinamento così tante norme particolari che finisce per accentuare la burocratizzazione, con buona pace della liberalizzazione. Puntuale come il capodanno arriva poi il decreto mille-proroghe, che già nel nome segnala il fallimento della legislazione. Infine, vanno menzionati i cosiddetti "*beauty case*" ministeriali, ossia vere e proprie "scatole normative" che i ministri riempiono di tutte le materie di propria competenza. Quando, ad esempio, è il turno di viale Trastevere, si possono rinvenire argomenti che vanno dalla scuola dell'infanzia al CERN di Ginevra, dai conservatori musicali al diritto allo studio.

La frantumazione è un fenomeno autopropulsivo, poiché più le leggi diventano disorganiche e più aumenta il bisogno di adeguarle e interpretarle con ulteriori interventi¹¹.

¹¹ In tal senso B. G. MATTARELLA, *La trappola delle leggi. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 28-29, il quale segnala come «la continua elaborazione e applicazione di norme particolari» renda scarsamente "fruibili" le norme generali; per altro

Spesso il ministro pro tempore viene in Parlamento a proporre una legge e, senza alcun imbarazzo, dichiara contestualmente la necessità di adeguarla in un provvedimento successivo. Ad esempio, per gestire l'Expo di Milano o la crisi dell'Ilva di Taranto ci sono voluti almeno dieci provvedimenti parlamentari per ciascun argomento.

In generale, il testo approvato appare come il prodotto di una chiosa infinita di testi precedenti. Il “*jobs act*” (decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34) è una chiosa del “pacchetto Treu” (legge 24 giugno 1997, n. 196), della “legge Maroni-Sacconi” (legge 14 febbraio 2003, n. 30) e della “legge Fornero” (legge 28 giugno 2012, n. 92). La “Buona scuola” (legge 13 luglio 2015, n. 107) è la prosecuzione della “legge Berlinguer” (legge 10 febbraio 2000, n. 30), della “legge Moratti” (legge 28 marzo 2003, n. 53) e della “legge Gelmini” (legge 6 agosto 2008, n. 133). La legge sulla Pubblica Amministrazione (legge 7 agosto 2015, n. 124) è la riscrittura infinita delle “leggi Bassanini” (legge 15 marzo 1997, n. 59; legge 15 maggio 1997, n. 127), della “legge Frattini” (legge 15 luglio 2002, n. 145) e della “legge Brunetta” (legge 4 marzo 2009, n. 15)¹². Le leggi sulle pensioni, infine, sono state riscritte nelle ultime due decadi da tutti i ministri, dal governo Dini fino a Poletti.

Ogni settore dell'amministrazione è regolato da una sequenza almeno ventennale di norme che si susseguono a ritmo sempre più vorticoso. La legislazione ha preso la forma della telenovela, una serie infinita di puntate che non esauriscono mai l'argomento. Sicché, solo seguendo un approccio genealogico – in grado di ricostruire la discendenza dei testi – è possibile dirimerne l'interpretazione.

Molte leggi dell'ultimo ventennio sono state definite “epocali”, ma nessuna di esse godrà del prestigio storico di alcune decisioni del periodo precedente, come: la scuola media unificata (legge 31 dicembre 1962, n. 1859), la riforma fiscale di Visentini (legge 2 dicembre 1975, n. 576), la legge sulla casa, anche detta “legge ponte” (legge 6 agosto 1967, n. 765), lo statuto dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300), la riforma sanitaria (legge 23 dicembre 1978, n.

verso, l'ordinamento deve fare i conti con un'amministrazione sempre meno abituata ad applicare le norme e capace di ricorrere all'interpretazione estensiva e analogica.

¹² L'elenco delle leggi citate ha un valore meramente simbolico, non avendo la pretesa di essere completo rispetto all'ingente numero di provvedimenti legislativi che spesso il nome di una riforma è in grado di richiamare.

833), la “legge Basaglia”, che impose la chiusura dei manicomi (legge 13 maggio 1978, n. 180). Questi provvedimenti, solo per fare qualche esempio, scaturivano da grandi dibattiti pubblici, dal coinvolgimento dei saperi disciplinari e spesso dall’incalzare di movimenti sociali. Già nella fase preparatoria gli interlocutori sociali e culturali favorivano la predisposizione dei partiti verso la mediazione, che poi si realizzava nella discussione parlamentare. Tutto ciò oggi sarebbe impensabile. Da un lato l’utilizzazione di competenze ristrette agli staff ministeriali impedisce il confronto culturale e dall’altro il dibattito quasi solo mediatico estremizza le posizioni favorevoli e contrarie. Soprattutto è proprio la forma frantumata della legge a impedire la mediazione. Di fronte a un ammasso eterogeneo di norme si può solo aggiungere qualcosa oppure rifiutarlo in blocco.

L’ipertrofia normativa fa impazzire i cittadini, le imprese, i tribunali e le amministrazioni. È la causa principale della crisi dello Stato. Per trent’anni l’attenzione si è concentrata sui rami alti delle istituzioni, mentre la legislazione ordinaria innescava processi destrutturanti della pubblica amministrazione.

Lo *spoils system* ha restituito il comando a una politica priva di idee, traducendosi in una occupazione corsara del potere. Il blocco delle assunzioni ha impedito il ringiovanimento dei quadri, proprio nel pieno di una transizione cognitiva. Il primato del Ministero dell’Economia ha imposto “regole stupide” – per dirla con le parole di Prodi – che pur non limitando la spesa pubblica l’hanno resa più schizofrenica. L’eccesso normativo ha finito con il concedere più potere ai ruoli amministrativi a discapito delle competenze disciplinari: gli ingegneri non progettano più, sono chiamati solo ad applicare i regolamenti; i soprintendenti sono subordinati ai prefetti; i medici sono in balia di sedicenti *manager* della sanità; gli insegnanti sono impegnati a comprendere le circolari ministeriali piuttosto che l’animo dei ragazzi; i professori universitari sono smarriti nella selva degli acronimi dell’Anvur.

Tutto ciò impedisce di prendere decisioni basate sul merito dei problemi e sulla “competenza riformatrice”. La legittima discrezionalità che può rendere autorevole ed efficace l’amministrazione non solo non è incentivata, ma viene addirittura ostracizzata dalle dilaganti procedure dell’anticorruzione. D’altronde, l’enfasi normativa non è la forma migliore per spiantare il malaffare, giacché la complessità burocratica tende a rafforzarne le radici.

Servirebbe invece un'amministrazione intelligente, capace di decidere mediante il sapere della decisione e abituata a rendere trasparenti le sue scelte.

Oggi, invece, le burocrazie ministeriali, non riuscendo a governare i processi, suggeriscono a ignari ministri la stesura di nuove norme per sottrarsi alle proprie responsabilità e per proteggersi dai sempre più frequenti contenziosi. Basta scorrere un qualsiasi testo di legge per verificare che la maggior parte delle disposizioni si riferiscono ad adempimenti di competenza dei dirigenti dell'amministrazione. Abbiamo appena approvato il disegno di legge sulla concorrenza¹³, il quale dedica agli impianti di carburante ben dodici pagine di atti parlamentari, quasi quanto la prima parte della Costituzione. Non si tratta di un'eccezione, ma è l'ordinaria attività parlamentare.

Se in campo giuridico la forma è sostanza, l'eterogeneità non rappresenta un accidente o un'imperfezione, ma l'essenza della politica attuale. È l'unico modo di legiferare quando il Governo del Paese si limita a inserire il pilota automatico per seguire il manuale di istruzioni scritto dall'*establishment*¹⁴.

La *deregulation* è stato il grido di battaglia del liberismo nella fase rivoluzionaria all'inizio degli anni ottanta. Una volta preso il potere, però, la nuova ideologia ha promosso un'intensa produzione normativa, al fine di modellare lo Stato in funzione della nuova economia finanziarizzata. Con l'avvento della crisi economica del 2007 siamo entrati nella fase del "Termidoro del capitalismo", la quale predilige meccanismi di stabilizzazione dei processi. Paradossalmente, proprio i poteri selvaggi¹⁵, che provocano l'instabilità su scala mondiale, pretendono la stabilità dei sistemi decisionali nazionali, imponendo strumenti automatici in grado di canalizzare le scelte pubbliche in un alveo predefinito.

¹³ Senato della Repubblica, Disegno di legge (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), n. 2085. XVII Legislatura, 7 ottobre 2015.

¹⁴ Con incredibile anticipazione, Romano Guardini, nei primi anni cinquanta spiegava perché il governo diventa intensivo piuttosto che estensivo e finisce per produrre più burocrazia: l'ipernormativismo è il sintomo che lo Stato non riesce più a trovare se stesso, in R. GUARDINI, *La fine dell'epoca moderna. Il potere*, Brescia, Morcelliana, 1993, pp. 181-2.

¹⁵ Si v. in particolare L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari, Laterza, 2011, pp. 28-33.

L'eterogeneità diventa allora la forma giuridica di una democrazia esecutiva che non può permettersi un confronto tra opzioni alternative.

Su un muro di Roma è apparsa una scritta paradossale: "basta fatti, vogliamo promesse". A prima vista mi è sembrata sbagliata, come amministratore apprezzo il valore dei risultati. Ma la retorica dei fatti presuppone che sia già stabilito e certo il da farsi e non rimanga altro che l'esecuzione. Diversamente, le promesse fanno esodo dallo *status quo*, promuovono la legge per governare i fatti che non sono stati ancora immaginati.

I fatti sono concettualmente perfetti e non ammettono discussioni. Le promesse sono realmente imperfette e quindi aperte e modificabili. La mediazione riguarda le promesse, non i fatti.

Nella democrazia esecutiva l'amministrazione invade il campo della legislazione. Non solo viene meno il principio classico della separazione dei poteri, ma muta l'essenza del parlamentarismo. Il monismo Parlamento-Governo dello schema leibholziano, essendo animato dai partiti, lasciava margini per la mediazione. Oggi quel monismo è fondato sul primato dell'amministrazione, in base al quale è già tutto deciso. Sicché, chi non è d'accordo diventa conservatore, ribelle o gufo.

Da tempo si è ritenuto che rafforzando gli esecutivi si potesse rendere più chiaro e forte l'indirizzo politico della maggioranza, dando modo anche alla minoranza di presentarsi con un programma alternativo. Nell'ultimo ventennio i Governi si sono però rivelati incapaci di utilizzare i maggiori poteri ricevuti: la destra non ha realizzato la rivoluzione liberista e la sinistra non ha attuato le riforme sociali. La marginalizzazione del ruolo del Parlamento e la delega di poteri conferita all'esecutivo hanno finito per consolidare il potere della burocrazia senza rafforzare la decisione politica.

L'antiparlamentarismo è un camuffamento del potere burocratico, come aveva visto per primo Max Weber: «Qui si decide il livello alto o basso del Parlamento; se in esso grandi problemi sono discussi e risolti oppure se esso non è altro che l'apparato di consenso, peraltro mal tollerato, di una burocrazia dominante»¹⁶.

In conclusione, il rifiuto della mediazione parlamentare suscita nell'animo del capo politico una certa euforia della potenza. "Asfaltare" gli avversari assurge a rito fondante del *leader*. Eppure,

¹⁶ M. WEBER, *Parlamento e governo*, Einaudi, Torino, 1982, p. 79.

quando egli concentra il potere nelle mani dell'esecutivo lavora per la propria sconfitta, poiché rafforza quel potere burocratico nel quale alla fine rimarrà impigliato, e soprattutto si allontana dalla linfa sociale e culturale che alimenta i veri processi di cambiamento. La frammentazione normativa che gli aveva consentito di piegare il Parlamento produce come effetto indesiderato "l'incompetenza riformatrice"¹⁷.

Tutti i *leader* solitari – da Craxi a Berlusconi, sino a Renzi – sono approdati a un impotente "decisionismo della chiacchiera". All'inizio hanno suscitato grandi aspettative distrutturando i faticosi processi della decisione politica, come se ciò bastasse a realizzare la Grande Riforma. Il loro impeto distruttivo però è andato oltre il necessario, fino a degradare le amministrazioni pubbliche e le strutture politiche pur indispensabili alla realizzazione delle annunciate riforme. Alla fine, hanno lasciato in eredità solo amare delusioni.

Nel capo post-moderno la volontà di potenza si accompagna all'impotenza del Governo. La politologia non riesce a spiegare le ragioni di un *leader* prigioniero del proprio ruolo. La cultura antica, invece, sapeva comprendere il paradosso del tiranno, quando questa parola non aveva ancora il significato spregiativo di oggi e indicava una delle forme della politica. Nel dialogo di Senofonte il tiranno Ierone confessa al poeta Simonide di sentirsi in una gabbia che tiene prigioniera la sua volontà. Proprio in riferimento alla tirannide di Ierone si sviluppò nel dopoguerra il dibattito tra Leo Strauss e Alexandre sulla politica totalitaria¹⁸. Sembrava una questione archiviata insieme con le tragiche ideologie del Novecento. E invece ritorna nell'ineffabile commedia della post-modernità.

3. Il soggetto della mediazione

Veniamo ora al soggetto della mediazione, inteso come la rappresentanza che si alimenta nelle relazioni tra Parlamento, partiti e società.

¹⁷ Per il significato di incompetenza riformatrice si v. G. CRAINZ, *Buone alcune riforme ma alla lunga la narrazione ha deluso*, "La Repubblica", 18 luglio 2017, pp. 1, 11.

¹⁸ Cfr. L. STRAUSS, A. KOJÈVE, *Sulla tirannide*, Milano, Adelphi, 2010.

1. Innanzitutto, prendiamo in considerazione i partiti. Questa parola è troppo coinvolta nella vicenda storica ormai esaurita. È preferibile precisarne il significato con l'espressione "partiti in *franchising*", al fine di indicare una nuova forma politica¹⁹, più destrutturata rispetto ai partiti di massa e più articolata rispetto ai "partiti pigliatutto"²⁰. Essa combina in modo originale due elementi, uno precedente al partito novecentesco – il vecchio notabilato liberale mirato a gestire il potere locale – e l'altro post-novecentesco – il *leader* mediatico specializzato nella cura del *brand* sul "mercato" della politica.

La relazione di *franchising* è lasca. Il *leader* non mette bocca negli affari del notabile, salvo il caso in cui venga coinvolto in una qualche vicenda giudiziaria. Il notabile, dal canto suo, è indifferente alle repentine giravolte del *leader* in merito alla linea politica. Tuttavia, è sempre pronto a cambiare l'insegna del proprio comitato elettorale per passare al *brand* di un altro capo, quando nuove condizioni politiche lo rendano conveniente.

La personalizzazione in alto e in basso sostituisce la discussione politica tra base e vertice e ripudia qualsiasi principio organizzativo centrale²¹. Già questo basta ad evidenziare la discontinuità con il partito di massa che invece era spersonalizzato, politicizzato e organizzato.

Nei partiti in *franchising* la mediazione è sempre fuori misura, oscillando tra il niente e il troppo. In alto, il *leader* sviluppa un conflitto permanente per sostenere la competitività del *brand* nel "mercato" politico. In basso, invece, il notabile media il potere con l'avversario per gestire insieme le risorse pubbliche. Ha bisogno di stare sempre al governo, anche quando formalmente si trova all'opposizione. Non di rado, infatti, le cronache del malgoverno svelano il consociativismo tra esponenti di maggioranza e di minoranza.

¹⁹ Per una descrizione del partito in *franchising* con riferimento al caso romano si rinvia a W. TOCCI, *Roma. Non si piange su una città coloniale. Note sulla politica romana*, Firenze, GoWare, 2015, pp. 18-21.

²⁰ V. la classica definizione di OTTO KIRCHHEIMER del *catch-all party* ("pigliatutti" secondo la traduzione di Gianfranco Pasquino).

²¹ M. CALISE, *Il partito personale. I due corpi del leader*, Roma-Bari, Laterza, 2010, pp. 59-68, chiarisce come la personalizzazione modelli l'intera forma-partito, sia a livello nazionale che locale.

La nuova forma realizza compiutamente la statalizzazione della politica, un esito paradossale per l'epoca che aveva annunciato di voler privatizzare ogni cosa. Il politico si incista nei gangli dell'amministrazione perché ha rinunciato ad alimentarsi con la linfa del radicamento sociale e della produzione culturale.

Viene a conclusione così il lungo cammino del rapporto Partiti-Stato, iniziato con l'ostilità, proseguito con l'indifferenza, poi con il riconoscimento e approdato infine all'incorporazione. Questa, nella classica scansione di Heinrich Triepel, riguardava solo i regimi totalitari²², e invece è altrettanto funzionale alla forma politica post-moderna.

La statalizzazione della politica spiega anche l'ipertrofia normativa di cui si è testé parlato. Il motto del politico diventa *legifero ergo sum*. Scrive molte leggi perché è un organo statale che conosce solo il linguaggio normativo, avendo ormai smarrito sia quello sociale sia quello culturale.

2. La relazione società-politica cambia verso. Prima andava dal basso verso l'alto, dai movimenti della società i partiti elaboravano, bene o male, una sintesi che poi rappresentavano in Parlamento. Oggi, invece, la politica esprime una formidabile capacità performativa della società, dall'alto verso il basso. Il *leader* post-moderno è in grado di produrre un suo tipo sociale di riferimento. Basti pensare a come il "Cavaliere" sia riuscito a influenzare i comportamenti di una parte degli italiani nell'ultimo ventennio²³. A tal proposito, è invalso nel lessico comune l'utilizzo di termini come "berlusconiano", "grillino" o "renziano" per indicare persone che nel linguaggio e nello stile fanno il verso al *leader* di riferimento. La politica post-moderna finisce così per configurare diverse tribù sociali, le cui identità sono cristallizzate nella comunicazione dei *social network*.

Alla forza performativa corrisponde però un'evidente incapacità di governo. Anche da questo lato si ripresenta il paradosso di Ierone come intreccio di potenza e impotenza.

²² P. RIDOLA, *op. cit.*, p. 2, riprende la scansione proposta nella classica opera di H. TRIEPEL, *La Costituzione dello Stato e i partiti politici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015.

²³ Cfr. I. DOMINIJANNI, *Il trucco. Sessualità e biopolitica nella fine di Berlusconi*, Roma, Ediesse, 2014, in cui si dimostra come lo stile di vita di un *leader* politico possa influenzare i fenomeni antropologici.

Le conseguenze negative sulla mediazione sono evidenti. Il *leader* mobilita la sua “tribù” e accusa la tribù avversaria, trasferendo il conflitto politico nel campo aperto della società. Sicché, tutto il dibattito politico italiano si riduce, oggi, a uno scontro tra diverse minoranze elettorali che non dialogano tra loro e sono incapaci di espandere i consensi secondo strategie davvero maggioritarie.

Il fenomeno si è manifestato perfino nell’attività dei Governi, i quali, in questi anni, per scrollarsi di dosso l’accusa di inconcludenza, hanno messo alla gogna determinate categorie sociali. L’inconfessato obiettivo era quello di suscitare la protesta, per proiettare nell’opinione pubblica l’immagine di una vivida alacrità riformatrice. Così la destra ha ingaggiato duelli con i magistrati, i professori e i “fannulloni” del pubblico impiego. La sinistra ha preso invece di mira i tassisti, i notai e i farmacisti.

Da un lato il conflitto politico si trasferisce nella società in forma tribale e quindi senza alcuna possibilità di mediazione. D’altro canto le tribù si formano su immaginari politici artificiali che riescono a sviare il conflitto dai problemi sociali.

Ad esempio, il Movimento 5 Stelle, attraverso la lotta alla Casta, ha assorbito la carica di indignazione presente nella società, sterilizzando i potenziali movimenti di contestazione. Infatti, nel nostro Paese non si sono registrati fenomeni analoghi alle proteste degli *Indignados* in Spagna, alle rivolte in Francia sulla riforma del lavoro, alla mobilitazione nel Regno Unito contro gli aumenti delle tasse universitarie.

3. Le differenze generate dal pluralismo sociale e politico hanno trovato in passato una doppia mediazione nella rappresentanza: quella tra rappresentanti e rappresentati, realizzata tramite i partiti, e quella tra gli stessi rappresentanti, conseguita attraverso la democrazia parlamentare.

Nella politica attuale invece domina la rappresentazione immediata, cioè non mediata. Il *leader* racconta una totalità di intenti con il suo popolo che si contrappone alle altre totalità nell’agone politico.

La discontinuità con l’epoca precedente rivela due forme politiche antitetiche. Per un verso, la rappresentanza mediata costituisce una forma di trascendenza, in quanto il rappresentante e il rappresentato non solo non coincidono, ma dalla loro relazione scaturisce un “terzo” che supera entrambi. La rappresentazione immediata, al contrario, è

una forma di immanenza, perché rappresentante e rappresentato tendono a sovrapporsi in maniera perfetta, dando luogo ad una relazione totalitaria.

Se interpretiamo i termini dei predetti rapporti senza rimanere impigliati nei rispettivi significati teologici, emergono forme pure di relazione politica che si ripresentano in epoche diverse come divisioni originarie. In questo senso, torna di grande attualità la critica di Eric Voegelin, contenuta nella recensione di “Le origini del totalitarismo” di Hanna Arendt. Erano i primi anni cinquanta, eppure Voegelin sembra descrivere i confini dell’attuale frattura: «La vera linea divisoria della crisi contemporanea non corre tra libertà e totalitarismo, ma tra immanenza e trascendenza»²⁴.

Nell’immedesimazione tra rappresentante e rappresentato il *leader* pretende l’esclusività e non tollera la convivenza con altre personalità politiche. Il fenomeno è ben visibile nel comportamento di Renzi, il quale, prima e dopo l’esperienza di governo ha cercato di far cadere gli inquilini di Palazzo Chigi che insidiavano la sua *leadership*, riuscendoci con Letta ma non con Gentiloni.

Anche l’accordo fallito sulla legge elettorale è un caso emblematico. Sul proporzionale e il maggioritario i quattro *leader* hanno dimostrato massima flessibilità cambiando ripetutamente opinione nel giro di poche settimane, ma una scelta è sempre rimasta ferma, costituendo, con tutta evidenza, il motivo dirimente dell’accordo: vale a dire, il potere di designare una parte consistente dei parlamentari. Quando è venuta meno l’intesa si è manifestata la tentazione di andare a votare con la legge scaturita dalla sentenza della Corte, la quale, dal loro punto di vista, ha il merito di raggiungere lo stesso obiettivo di controllo dei gruppi parlamentari. Ciò non risponde soltanto ad una esigenza di comando del leader sul ceto politico, ma segnala una mutazione più profonda della rappresentanza.

Il capo politico si rafforza a discapito della credibilità dell’assemblea. A tal fine egli agisce dall’alto, ostentando il suo potere di nomina dei parlamentari, e dal basso, assecondando il rancore popolare verso la Casta. Quasi con le stesse parole Berlusconi, Grillo, Salvini e Renzi hanno messo all’indice i parlamentari dei rispettivi

²⁴ Per il dibattito tra Voegelin e Arendt e la citazione si v. R. ESPOSITO, *Categorie dell’impolitico*, Bologna, il Mulino, 1988, pp. 83 e ss.

partiti come “attaccati alle poltrone” solo perché esprimevano qualche dissenso.

L'immedesimazione tra il *leader* e il “suo” popolo è una legittimazione totalitaria, che risulta incompatibile con l'autonoma legittimazione degli eletti in relazione diretta con gli elettori. La rappresentazione im-mediata attrae su di sé tutte le risorse della personalizzazione, fino a desertificare qualsiasi altra forma di rappresentanza personale. Rimane possibile solo la personalizzazione del notevole, fondata sulla gestione del potere nel territorio, ma relativamente estranea all'indirizzo politico nazionale. Egli non ha bisogno di un'autonoma legittimazione, si accontenta del *franchising* che lo lega alla fortuna del *brand*, almeno finché dura.

Il monismo tra leader e popolo irrigidisce il sistema politico e ripudia la mediazione. Non è possibile alcun riconoscimento tra politiche diverse, si può solo aspirare all'impossibile governo monocolore, o con l'*Italicum* incostituzionale di Renzi o con la maggioranza assoluta agognata da Grillo. Anche all'interno dei partiti non può esistere un autentico dibattito politico. Il vero congresso si celebra solo quando la sconfitta definitiva del leader rende ineludibile il cambiamento.

Senza mediazione c'è solo la politica assoluta. Non prevede soluzioni intermedie, ammette solo che un capo domini il proprio partito e annienti l'avversario. Il programma politico perde la processualità della lunga durata, si riduce all'evento dell'azzardo tra il trionfare o il perire.

Si è scritta l'apologia dell'uomo solo al comando, ma non si è ancora esaminata con sincerità la sua efficacia²⁵. Il monismo politico non riesce a governare la liquidità sociale. La centralizzazione della decisione si tramuta nell'incompetenza riformatrice. Il monologo narra brillantemente la presa del potere, ma diventa ripetitivo e noioso nel governo quotidiano. L'eccesso di personalizzazione produce una politica artificiale, inautentica e alla fine anche impersonale²⁶.

Probabilmente Senofonte scrisse il dialogo per indicare come la tirannide potesse riformarsi senza mutare la sua natura. Alla fine

²⁵ Uno dei primi bilanci di efficacia della personalizzazione politica si trova in I. DIAMANTI, *Ora avanza il partito impersonale: dai leader troppe delusioni*, “La Repubblica”, 31 luglio 2017, p. 1.

²⁶ È la conferma di una tendenza storica: «il potere diventa sempre più anonimo, anche se è personalizzato», in R. GUARDINI, *op. cit.*, p. 121.

Simonide consiglia le *policies*, diremmo oggi, necessarie al tiranno affinché acquisti il bene più nobile e prezioso: «la felicità di non suscitare l'invidia del popolo». L'impossibilità del programma riformista sembra confermata dal misterioso silenzio di Ierone che chiude il dialogo. L'incompetenza riformatrice è sottolineata dal commento di Leo Strauss: «perfino il migliore dei tiranni, in quanto tale, è un governante imperfetto, *incompetente*»²⁷.

4. Le riforme dopo il referendum

Con il *referendum* dello scorso 4 dicembre sembra essere calato il silenzio sui temi istituzionali. Appare tutto fermo, ma nei fatti il processo di concentrazione del potere a favore dell'esecutivo, di cui il progetto di revisione rappresentava soltanto la formale ratifica, continua il suo cammino con un passo più veloce.

La conversione del decreto legge sulla “manovra economica” (decreto legge 24 aprile 2017, n. 50) è l'ultimo esempio della caduta dei freni inibitori²⁸. Si è fatto ricorso ad un inganno istituzionale per sottrarre alla Corte di Cassazione la valutazione circa la vigenza delle norme regolatrici dei *voucher*. Il Senato è stato costretto ad approvare, senza emendamenti, in una settimana, un “provvedimento calderone” di trecento pagine, costretto nelle maglie di un articolo unico. In aperta violazione dei principi costituzionali, il decreto conteneva misure in più casi estranee alla politica economica e prive dei requisiti di necessità e urgenza, in particolare norme a validità retroattiva, sottrazione di competenze dei consigli comunali sulla costruzione degli stadi, accentramento di funzioni regionali sul trasporto locale ecc.

Nel nostro ordinamento si è imposto un monocameralismo di fatto, privo di qualsiasi garanzia. L'apposizione della questione di fiducia – ormai a cadenza settimanale – nella conversione dei decreti legge, riserva l'esame a un solo ramo del Parlamento per approvare poi il testo blindato nell'altro ramo.

²⁷ L. STRAUSS, A. KOJÈVE, *op. cit.*, p. 114. Il corsivo è mio.

²⁸ W. TOCCI, *Una manovra economica senza regole*, 15 giugno 2017, [Blog post] walmartocci.blogspot.it (Ultima consultazione 31 luglio 2017).

Dovrebbero essere proprio i sostenitori del No a rilanciare il dibattito sulle possibili riforme istituzionali nel rispetto della Costituzione vigente. In sintonia con la piattaforma proposta in tal senso da Gaetano Azzariti pochi giorni dopo il *referendum*²⁹, avanzo alcune proposte, in conclusione.

4.1 Le leggi

È necessario riformare l'oggetto per riaprire la possibilità della mediazione. Andrebbe ripristinata la legalità costituzionale impedendo l'approvazione di testi eterogenei, decreti immotivati, deleghe in bianco, articoli unici e maxi-emendamenti. Il Governo sarebbe così indotto a presentare proposte organiche nei diversi campi della vita pubblica, limitandosi a regole generali e rimettendo nelle mani dell'amministrazione la responsabilità degli adempimenti tecnico-operativi.

Come contrappeso servirebbe un forte potere di indirizzo e controllo da parte del Parlamento. Le Camere dovrebbero dedicare gran parte del loro tempo all'attività di *policy analysis*, alle inchieste amministrative, alle audizioni di dirigenti e *manager*, all'ascolto delle forze sociali e della cittadinanza attiva. Basterebbero poche leggi, forse una al mese, rispetto alle attuali due-tre a settimana. La drastica riduzione della produzione legislativa semplificherebbe il calendario e consentirebbe di approvare in tempi più brevi i pochi provvedimenti che meritano seriamente di essere oggetto della decisione parlamentare, rendendo visibili i conflitti e le mediazioni tra le forze politiche.

Il lavoro delle Commissioni, oggi ristretto nella pausa pranzo, dovrebbe essere la principale attività del Parlamento, riservando all'Aula solo il momento solenne dell'approvazione finale della legge. Anche l'opinione pubblica seguirebbe meglio le discussioni parlamentari e potrebbe far sentire la sua voce. Sarebbe il modo migliore di riformare il bicameralismo, svuotandone dall'interno le funzioni inutili e valorizzando le grandi decisioni di interesse nazionale.

²⁹ G. AZZARITI, *Il voto ha indicato una rotta, attrezziamoci a una lunga marcia*, "il Manifesto", 11 dicembre 2016, pp. 1-2.

L'approvazione di pochi testi di carattere organico e di alta qualità giuridica, consentirebbe di ristabilire un confine tra legislazione e amministrazione. Se ne avrebbero vantaggi immensi per la comprensibilità, l'efficacia e la coerenza delle norme. E i dirigenti dell'amministrazione sarebbero sollecitati ad assumersi la piena responsabilità delle decisioni e dei risultati. La sobrietà legislativa è il presupposto essenziale per la riforma della Pubblica Amministrazione.

4.2 Le autonomie

La mediazione è venuta meno non solo nel Parlamento, ma anche nei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali. Il livello di conflittualità determinatosi nelle relazioni tra le diverse istituzioni (Governo centrale, Regioni, Province, Comuni) è sempre più intenso e preoccupante. Tutti litigano per le competenze, le risorse e il prestigio, ma nessuno è in grado di mettere ordine. A dirimere le controversie restano solo la giurisprudenza della Corte costituzionale e la giurisdizione della giustizia amministrativa.

La destrutturazione dei poteri locali è l'esito di venti anni di riforme sbagliate. Il regionalismo è stato travolto da narrazioni opposte, ma parimenti illusorie. Il mito del federalismo si è intrecciato con la pretesa del ceto politico-burocratico di governare dal centro la complessità del Paese.

L'abolizione delle Province è stata realizzata per ragioni mediatiche, con soluzioni abborracciate e senza un ripensamento dell'ente intermedio, che sarebbe invece necessario in seguito alla vorticoso trasformazione territoriale dell'ultimo trentennio.

I Comuni sono stati soffocati da scriteriati tagli finanziari, dall'alluvione normativa e dal "giustizialismo amministrativo". Quest'ultima tendenza non è bastata ad arginare i fenomeni corruttivi, ma per converso ha contribuito a intimorire anche integerrimi funzionari, i quali, di fronte alla complessità delle norme, non sono più sicuri nel firmare perfino gli atti più semplici, come è emerso con le inefficienze dei soccorsi e della ricostruzione nelle aree del terremoto.

È necessario un nuovo assetto ai poteri locali. Occorre individuare il capo da cui sbrogliare la matassa. L'unica revisione costituzionale davvero utile sarebbe la drastica riduzione del numero delle Regioni.

Si tratta di una proposta ormai ben istruita nel dibattito specialistico³⁰. Per di più, è stata già anticipata dalle suggestioni di alcuni accordi di integrazione interregionale sorti per impulso delle istituzioni europee³¹.

Poche grandi Regioni potrebbero attivare un regionalismo cooperativo, l'unico modello in grado di gestire antiche e irrisolte fratture territoriali. Sarebbe anche l'occasione per progettare nuovi enti intermedi a geometria variabile, capaci di governare le mutazioni profonde della geografia italiana.

Si dovrebbe poi portare a compimento l'incerto processo di aggregazione delle amministrazioni comunali, superando l'estrema frammentazione attuale e lasciando un presidio di rappresentanza nei piccoli Comuni, specialmente delle aree interne. Infine, occorre restituire alle amministrazioni la certezza delle risorse e la chiarezza delle norme.

I poteri locali sono stati indeboliti ogniquale volta l'uomo solo al comando ha dominato la scena politica nazionale. Il governo Craxi fu l'unico ad aprire un conflitto esplicito con l'Anci e la Lega delle Autonomie. Berlusconi ha oppresso i Comuni con il doppio centralismo statale e regionale. Da Renzi, come ex-sindaco, ci si poteva attendere una moderna agenda di politiche urbane, come si usa fare in Europa, e invece è venuto solo un normativismo esasperato che ha paralizzato l'iniziativa dei sindaci.

In passato le riforme delle amministrazioni comunali si sono realizzate nelle fasi di transizione, quando l'esaurimento di un ciclo politico rendeva necessario un nuovo radicamento istituzionale. Le migliori leggi autonomistiche sono state approvate negli anni settanta e novanta, ai tempi della grande mediazione del governo di unità nazionale e dopo Tangentopoli con la stagione dei primi sindaci eletti direttamente³².

30 Cfr. M. PACINI, *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, 1996.

31 Si pensi, ad esempio, alla Strategia per la Macroregione Adriatico Ionica (EUSAIR), nata per favorire la cooperazione e gli investimenti in un'area che coinvolge 8 diversi Paesi: 4 membri UE (Croazia, Grecia, Italia, Slovenia) e 4 extra-UE (Albania, Bosnia-Erzegovina, Montenegro, Serbia).

32 Cfr. O. GASPARRI, *La Lega delle autonomie. Cento anni di storia del riformismo per il governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2016.

Anche oggi i Comuni rinnovati possono diventare i capisaldi civili ed economici della rinascita italiana. La mediazione più creativa di cui ha bisogno il Paese è quella tra le energie vitali delle cento città e una nuova politica europea e mediterranea.

4.3. La libertà di mandato

La verticalizzazione della decisione attuata nella sfera istituzionale avrebbe bisogno più che in passato del contrappeso della libertà di mandato del parlamentare. Invece, la forza del *leader* oggi si misura nella capacità di mettere in riga gli eletti. Viene a mancare un'altra dimensione della mediazione politica, quella interna ai gruppi parlamentari.

Le “migrazioni politiche” nell’attuale legislatura hanno raggiunto livelli inusitati, spesso a causa degli opportunismi del ceto politico, ma anche a causa della rigidità dei *leader* che avvertono la mediazione interna come tradimento del proprio popolo.

Per citare qualche esempio, si pensi alle ripetute espulsioni subite dal gruppo parlamentare “pentastellato” per ordine di Grillo. Oppure, alla scissione che ha lacerato il Partito democratico senza che il suo segretario facesse nulla per evitarla. Oppure, ancora, alla diaspora sofferta da Forza Italia a causa della protervia di Berlusconi nel mantenere il controllo sul partito, anche dopo il suo evidente declino politico. Infine, al regolamento dei conti posto in essere da Salvini contro la vecchia classe dirigente leghista.

La vita interna dei partiti condiziona negativamente l’equilibrio istituzionale. Sicché, se il *leader* controlla i propri eletti da entrambi i lati, dal versante dell’esecutivo – appropriandosi della funzione legislativa – e dal versante del partito – non tollerando la discussione interna – il processo decisionale si concentra nel vertice, perdendo qualsiasi contrappeso istituzionale e politico.

La pulsione totalitaria della politica post-moderna rilancia il mandato imperativo, a suo tempo eliminato dalla democrazia liberale. Proprio quell’imperativo impedisce la mediazione e trasforma il Parlamento in una sede di ratifica dei monologhi mediatici del *leader*.

Per differenza emerge allora la saggezza della democrazia americana che ha fondato il contrappeso del presidenzialismo sulla libertà dei parlamentari legati ai collegi e agli Stati di provenienza.

L'inquilino della Casa Bianca ha dovuto sempre conquistare su ogni provvedimento il consenso dei parlamentari, a cominciare da quelli del proprio partito. Questa faticosa democrazia parlamentare non ha impedito di svolgere una funzione imperiale nel mondo.

In Italia, invece, si vorrebbe concentrare il potere nelle mani dell'esecutivo e impedire ogni forma di dissenso parlamentare. Non è un caso che tutti i capi-partito abbiano espresso, in occasioni e forme differenti, la loro insofferenza nei confronti del divieto di mandato imperativo, sancito solennemente dall'articolo 67 della Costituzione. Grillo ha proposto di cancellarlo, vincolando i suoi parlamentari al rispetto di un contratto privato contenente sanzioni pecuniarie. Berlusconi ha sostenuto la possibilità di sostituire le sedute parlamentari con la riunione dei Presidenti dei Gruppi. Renzi ha ordinato la sostituzione dalla Commissione Affari Costituzionali del Senato di quei parlamentari in dissenso rispetto al disegno di legge di revisione costituzionale.

All'inizio degli anni ottanta, quando la *leadership* solitaria cominciava a esprimersi nel craxismo, Norberto Bobbio indicava l'articolo 67 come una delle norme costituzionali più importanti e allo stesso tempo più disattese. A tal proposito, si chiedeva: «che cosa rappresenta la disciplina di partito se non un'aperta violazione del divieto di mandato imperativo? Coloro che talvolta sfuggono alla disciplina di partito approfittando del voto segreto, non sono forse bollati come 'franchi tiratori', cioè come reprobri da additare alla pubblica riprovazione?»³³.

Infatti, proprio in quel periodo, cominciò la criminalizzazione del voto segreto che venne quasi completamente espunto dai regolamenti parlamentari. La questione meriterebbe una riflessione più attenta con riguardo alla pulsione totalitaria della politica post-moderna. Certamente depongono a favore delle attuali restrizioni del voto segreto esigenze sacrosante e oggi molto sentite quali la trasparenza e la *accountability* degli eletti verso gli elettori. Tuttavia, posso dire con certezza – avendo partecipato alle sedute del Senato – che se ci fosse stata la possibilità di ricorrere al voto segreto su alcuni articoli fondamentali il cosiddetto disegno di legge Boschi non sarebbe stato approvato. Il Parlamento avrebbe trovato una sintonia con l'orientamento popolare che successivamente si è espresso nel

³³ N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, Torino, Einaudi, 1995, p. 12.

referendum. Basterebbe questa vicenda per motivare la ricerca di un equilibrio più rigoroso tra l'*accountability* e la libertà del parlamentare.

4.4 La legge elettorale

Cambiano le leggi elettorali e i proponenti, ma rimane costante la pretesa di un Parlamento devoto ai capi-partito di maggioranza e di opposizione. In dieci anni, non si è mai riusciti a porre in discussione la “logica dei nominati” introdotta con la legge 21 dicembre 2005, n. 270. Non a caso proprio dal 2006 si è aperta quella frattura tra classe politica e Paese reale a cui è stato dato il nome di “Casta”. Eppure, non era soltanto una “porcata”, il genio maligno di Berlusconi aveva colto in anticipo una trasformazione della politica che solo oggi si manifesta con evidenza in quasi tutti i partiti.

Ho avvertito questa frattura nella mia esperienza di parlamentare. Sono stato eletto deputato per la prima volta con le procedure della legge 4 agosto 1993, n. 277 (“legge Mattarella”), in un piccolo collegio che corrispondeva a un quartiere di Roma. Una volta a settimana facevo una passeggiata, parlavo con l’edicolante, mi fermavo al parco, entravo nei locali della polisportiva. In poche ore sentivo il polso del sentimento popolare e con una certa soddisfazione seppi che si era sparsa la voce della possibilità di parlare facilmente con il deputato. Per quel giorno prefissato non accettavo mai inviti fuori collegio e rispondevo a tutti che ero già impegnato. Poi arrivò la “legge Calderoli” e per un po’ di tempo cercai di mantenere i rapporti, anche se non ero più tenuto. Via via la mia presenza nel quartiere si diradò e alla fine persi il contatto. Credo che qualcosa del genere sia capitato in quei tempi a gran parte dei parlamentari.

Per superare la crisi della classe politica bisogna legittimare i parlamentari nel rapporto diretto con i cittadini. Si potrebbe pensare di istituire piccoli collegi in numero pari ai seggi del Parlamento, da assegnare in modo maggioritario ai candidati che superino il 40 per cento dei votanti e ripartendo tutti gli altri in modo proporzionale, secondo la vecchia legge del Senato (legge 6 febbraio 1948, n. 29).

In questo modo, si consegnerebbe lo scettro agli elettori, che non solo sceglierebbero tutti gli eletti, ma determinerebbero anche la logica di funzionamento del sistema elettorale. Sarebbero i cittadini

con il loro voto a decidere se nel loro collegio debba prevalere il maggioritario o il proporzionale. Non sarebbe più il legislatore a fissare un sistema elettorale rigido, né a definire a priori le quote tra listini e collegi. Soprattutto verrebbe ridimensionato il potere di nomina dei capi partito, senza ricorrere però al voto di preferenza che alimenta i fenomeni corruttivi. I collegi sarebbero più piccoli di quelli individuati dalle leggi 4 agosto 1993, nn. 276 e 277, e consentirebbero agli elettori di vedere in faccia l'eletto – non solo al momento del voto – ma nel corso dell'intero mandato³⁴.

Il legame diretto tra eletti ed elettori è l'unico tassello che può impedire la chiusura totalitaria della politica post-moderna, è l'autonoma legittimazione degli eletti che ridimensiona la legittimazione solipsistica del capo partito, è la breccia che può riaprire le porte alla mediazione, sia nell'oggetto che nel soggetto.

Un'assemblea di 630 deputati legati ciascuno al proprio piccolo collegio sarebbe in grado di promuovere il reciproco riconoscimento tra i rappresentanti politici e di ricomporre la frammentazione sociale nella rappresentanza territoriale.

Un Parlamento in relazione con il Paese reale costituirebbe un formidabile contrappeso agli eccessi dei *leader* di maggioranza e di opposizione. Si affermerebbe una nuova classe politica che sentirebbe come primo dovere il radicamento popolare. Certo, seguendo l'indirizzo del proprio partito, ma con la dignità necessaria a frenarne le intemperanze e gli avventurismi. Questo è ciò che i capi partito vogliono evitare. Non a caso, è proprio ciò di cui ha bisogno la democrazia italiana.

³⁴ Rinvio per i dettagli alla mia proposta legislativa: Senato della Repubblica, *Disegno di legge (Nuove norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica)*, n. 2843. XVII Legislatura, 22 maggio 2017.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Marco

GIAMPIERETTI, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Laura

RONCHETTI, Ilenia

RUGGIU, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

CERRUTI, Andrea **VERNATA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)