

GIANNI GARGIONE

## LA DEMOCRAZIA IDEALE



IL KNOW HOW GIUSTO PER COSTRUIRE  
UN REGIME DEMOCRATICO CHE FUNZIONI BENE

La democrazia è stata una grande conquista per l'umanità; non più l'assolutismo o i capricci di un monarca o di un despota, ma il popolo che sceglie liberamente i suoi governanti. Costruire un regime democratico che "funzioni bene", però, non è un'impresa semplice. Sono necessarie determinate "strutture" e l'adozione di certe modalità, come, ad esempio, un buon sistema elettorale che garantisca la governabilità. Il mondo, infatti, è pieno democrazie imperfette o "malate", come quella italiana, che vanno avanti alla "meno peggio", non garantiscono l'alternanza al potere o, peggio, degenerano in democrazie clientelari, basate sul voto di scambio.

## CAPITOLO I

### I REGIMI DEMOCRATICI

La parola democrazia deriva dal greca “demos”, che significa popolo e kratein = potere; ed indica un sistema politico basato sulla sovranità dei cittadini. Nell'accezione moderna, il termine implica anche l'eguaglianza giuridica dei cittadini e l'esistenza di alcune condizioni che garantiscano una condizione di libertà nell'esercizio del voto, come l'assenza di coercizione, la pluralità delle opinioni e la possibilità di esprimere liberamente il proprio parere. Partiremo proprio da queste “libertà”.



**Le otto “libertà”.** Secondo gli studiosi di scienza politica, tra cui Dahl (1971), un regime può definirsi democratico quando esistono 8 garanzie istituzionali:

1) Libertà di pensiero e di espressione, cioè di esprimere la propria opinione liberamente, senza essere perseguitati per questo; perciò libertà di stampa e comunicazione. I mass media devono essere liberi, non censurati da nessuno. Inoltre comporta la pluralità di informazione.

2) Libertà di associazione e di organizzazione, ognuno può fondare dei partiti, formare movimenti o riunirsi in gruppi o associazioni.

3) Diritto di voto, ossia il diritto di scegliere liberamente i rappresentanti dell'organo legislativo, cioè il Parlamento. Quindi suffragio universale, voto libero, volontario e segreto. Democrazia vuol dire che ogni certo periodo (nel nostro paese 5 anni) ci sono le elezioni, cioè il popolo sceglie i suoi rappresentanti.

4) Possibilità di essere eletti (elettorato passivo). Ognuno si può presentare alle elezioni, cioè qualsiasi cittadino può candidarsi senza per questo subire rappresaglie o incorrere in sanzioni. Non si devono essere costrizioni alla costituzione di nuovi partiti, l'unico limite è che si tratti di partiti democratici, non autoritari miranti ad instaurare “la dittatura del proletariato”, in quanto la democrazia deve poter difendere se stessa.

5) Diritto dei politici di concorrere per il sostegno elettorale, cioè di cercare il consenso popolare e farsi pubblicità.

6) Elezioni libere e corrette, cioè senza trucchi e senza norme che penalizzano la concorrenza, come la limitazione del numero di partiti. Le elezioni dei regimi non democratici, infatti, si caratterizzano essenzialmente come elezioni senza scelta e di facciata (Helmer, Rose e Rouquiè, 1978).

7) Possibilità di essere eletti a pubblici uffici, cioè a cariche elettive.

8) Esistenza di istituzioni che rendano le politiche governative dipendenti dal voto e da altre espressioni di preferenze.

Democrazia, però, non implica soltanto il concetto di libertà e di uguaglianza, ma significa anche “governo del popolo”. Su questo principio, però, è opportuno soffermarsi, per liberare il

campo da possibili equivoci. Esistono due modalità principali in cui la democrazia possa venire esercitata:

**La democrazia diretta.** Tutto il popolo partecipa direttamente alla gestione della collettività pubblica. La quasi unanimità dei politologi riconosce che è un regime che può esistere nelle piccole comunità, ma non negli attuali stati-nazione, che spesso hanno quasi cento milioni di abitanti. È, quindi, un'utopia, un'idea bella, romantica, ma impossibile da mettere in pratica. “È la democrazia degli antichi, ovvero delle antiche città, dove un piccolo numero di cittadini si riunivano e decidevano sui problemi che li riguardavano” M. Cotta (2005).

Negli ultimi anni, anche in Italia, è stata riproposta la democrazia diretta attraverso la rete. A parte che resta esclusa tutta la parte di popolazione che non ha dimestichezza con il computer, e nel nostro paese sono ancora diversi milioni di persone, siamo ai primi passi e non sappiamo come sarà realizzato questo obiettivo.

Per secondo, internet non è lo strumento democratico che si vuol far credere, domina chi ha un web site molto noto o chi è bravo a farsi conoscere tramite i social network, come face book. Inoltre persone che in rete sembrano in gamba, poi nella realtà ti accorgi che sono bravi solo “a navigare”, non sono sicuramente dei leader politici o in grado di guidare una nazione. L'idea non è, comunque, da cestinare, in quanto internet potrebbe essere usato in molti modi, ad es. per consultare la base, per indicare i candidati da presentare alle elezioni, per sondare l'opinione pubblica, per fare dei referendum ecc.. Vedremo come troverà sviluppo nei prossimi anni.

Inoltre, anche se il termine democrazia vuol dire “governo del popolo”, non è certamente da intendere in senso letterale, questo vari motivi.

Innanzitutto, il popolo è troppo numeroso per potersi governare da solo, perché è impossibile comandare tutti insieme. “Come può un intero popolo, spesso composto da decine o centinaia di milioni di persone, esercitare un potere su se stesso? G. Sartori, 2004. Qualsiasi azienda o comunità ha bisogno di una struttura per poter funzionare: di un leader, di quadri dirigenti e di una base che segue le indicazioni che vengono dall'alto. Qualsiasi comunità per poter andare avanti ha bisogno di avere qualcuno al vertice, a cui alla fine spetta l'ultima parola. Negli Stati Uniti è il Presidente, nei regimi parlamentari il Primo Ministro, ma è ormai un principio accettato da tutti.

Il secondo motivo per cui è impossibile il *governo del popolo*, è che non tutti la pensano allo stesso modo, infatti in ogni paese esiste una grande pluralità di posizioni e di modi di vedere. Alle elezioni ognuno di noi, di solito, vota per il partito che ritiene più vicino, a volte per quello meno sgradito.

L'unico strumento di democrazia diretta valido sono i **referendum**, che crediamo esistono in quasi tutti i paesi, anche se spesso poco utilizzati. Ci torneremo più avanti.

**La democrazia rappresentativa.** È l'unica strada oggi percorribile: le decisioni prese dai rappresentanti eletti dal popolo. I cittadini partecipano alla vita della collettività indirettamente, mediante propri rappresentanti.

Esistono altri due concetti di democrazia che vanno corretti:

Alcune persone, infatti, per democrazia intendono, addirittura, che chi è al potere deve **cercare di accontentare il maggior numero possibile di persone**. È una concezione sbagliata. A volte le situazioni richiedono interventi impopolari, come ad es. varare una finanziaria per tenere sotto controllo un debito pubblico molto elevato, perciò non sempre si può fare “ciò che piace al popolo”.

Una concezione del genere, se applicata, porterebbe a una sorte di populismo che non sempre si tradurrebbe in buoni risultati per il paese o provocherebbe la nascita di una democrazia “demagogica”, con i politici intenti ad assecondare le aspettative delle masse, allo scopo di guadagnare il loro consenso. Sin dall'antichità classica Aristotele aveva individuato nella demagogia una delle cause principali di degenerazione delle democrazie, perché esse sono basate sul consenso popolare che, per sua natura, è instabile e condizionato da fattori non razionali.

Altri ancora con democrazia intendono **condivisione del potere**. “La generazione della rivoluzione dei campus (*negli anni Sessanta* n. n. d.), era convinta che *la vera democrazia* consistesse semplicemente nell'attribuire a un sempre maggior numero di persone sempre più potere” G. Sartori, 2004. È una strada che spesso porta alla ingovernabilità perché si crea quel fenomeno chiamato “polverizzazione del potere”, cioè si formano tanti centri di potere che per ogni decisione bisogna discutere, mediare, coinvolgere un gran numero di persone così ogni cambiamento diventa difficile. Ci torneremo nelle pagine più avanti.

**In conclusione**, per democrazia si intende un regime che ha due caratteristiche principali: 1) La presenza di garanzie istituzionali a salvaguardia delle libertà del cittadino, che abbiamo visto nel precedente paragrafo. 2) Libere elezioni, cioè chi vince le elezioni va al potere, per un certo periodo, e chi perde va all'opposizione, col compito di controllare l'operato del governo. “I singoli individui ottengono il potere tramite una competizione che ha per oggetto il voto popolare”, Schumpeter, 1954.

In effetti, occorre essere pragmatici, prendere coscienza della realtà e concordare con quanto scrivono Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto: “La sovranità popolare è un ideale-limite e non ha mai corrisposto e non può in alcun modo corrispondere a una realtà di fatto, perché in ogni regime politico, qualsiasi sia la formula sotto cui i governanti e i loro ideologi lo rappresentano, è sempre una minoranza di persone, che Mosca chiama “classe politica”, quella che detiene il potere effettivo”.

L'importante è che questa classe politica sia “alimentata” e controllata dal basso, ossia dal popolo tramite elezioni. “Una classe politica si può chiamare democratica quando il suo personale viene assunto attraverso una libera competizione elettorale, e non, ad es., attraverso la trasmissione ereditaria o la cooptazione” Norberto Bobbio, 2006.

### TIPOLOGIA dei REGIMI DEMOCRATICI

Il concetto di democrazia è stato una grande conquista per l'umanità; non più l'assolutismo di un monarca o di un despota, ma il popolo che sceglie liberamente i suoi governanti, purtroppo, costruire un regime democratico funzionante ed efficiente non è un'impresa semplice. “La democrazia – scrive G. Pasquino – è un fenomeno politico davvero complesso. Il problema si trova nelle possibilità e nelle modalità con le quali costruire regimi democratici stabili, duraturi ed efficienti.”

Se ne rendono conto quei paesi che, usciti da una dura dittatura, cercano di intraprendere un percorso democratico. Una volta festeggiata la libertà conquistata si trovano davanti alle difficoltà concrete di tradurre in pratica il concetto “governo del popolo”. Si rendono conto che, al di là dell’aderenza a principi democratici, ci si trova davanti a una pluralità di posizioni e di partiti spesso impossibili da conciliare. Non di rado arrivano alla convinzione che la democrazia è un regime adatto solo ai paesi tecnologicamente e culturalmente avanzati, invece dipende solo dal fatto che bisogna possedere il know-how giusto.

Gli autori di scienza politica sogliono distinguere varie specie di regimi democratici. La molteplicità delle tipologie dipende dai criteri adottati per la classificazione. Alcuni studiosi, ad es. prendono in considerazione il sistema dei partiti, e perciò in base al numero dei partiti distinguono **sistemi bipartitici e multipartitici** (mentre il sistema monopartitico, ovviamente non è considerato una forma democratica di governo). Altri, come A. Lijphart distinguono i regimi democratici in base alla maggiore o minore **frammentazione della cultura politica**, in centrifughi e centripeti.

Noi riportiamo solo due tipi di classificazione, in quanto ritenuti utili ai fini del nostro studio, rimandando a un buon trattato di scienza politica chi volesse approfondire l’argomento.

Il primo tipo di classificazione valuta questi regimi in base alla **qualità delle democrazie**. Distingue tre grossi gruppi: le **democrazie formali**, che pur presentandosi all'esterno come una democrazia, sono dei regimi autoritari camuffati, ci sono poi le **democrazie imperfette**. Sono delle forme di democrazia a metà strada tra una vera democrazia e un regime dittatoriale. In effetti pur presentando alcuni aspetti della democrazia, come elezioni libere, non hanno tutti i requisiti che deve avere un regime per essere veramente democratico, ad esempio esistono severe norme che limitano il numero di partiti.

Il grado di libertà e di democrazia dei diversi paesi del mondo viene classificato, ad es. dall’organizzazione Freedom House, proprio in base all’esistenza delle libertà di cui abbiamo parlato nei precedenti paragrafi. Poi abbiamo le **vere democrazie**, che sono quelle democrazie, come il Regno Unito, gli Stati Uniti ecc., dove non solo sono garantite le libertà individuali, ma si svolgono periodicamente elezioni libere e governi di diversa colorazione politica si alternano al potere.

Il secondo tipo di classificazione, distingue i regimi democratici in **presidenziali e parlamentari**, nel primo il capo dell'esecutivo è eletto direttamente dal popolo e risponde del suo operato non al Parlamento, ma agli elettori, che ne sanzionano la condotta politica, riconfermando o non rieleggendolo. Nel secondo è il Parlamento che fa le leggi ed è il centro di tutta l'attività politica. Non andiamo avanti perché approfondiremo l'argomento più avanti.

## CAPITOLO II



### LE DEMOCRAZIE FUNZIONANTI

I politologi della sbg, dato il carattere prevalentemente propositivo della loro disciplina, invece di dedicarsi allo studio delle tipologie di democrazia, compito che lasciano agli studiosi di sp, ritengono più utile concentrare i loro sforzi sul progetto di una democrazia che funzioni bene, cioè una **democrazia funzionante**, che abbia un'elevata efficacia decisionale, dove sia rispettato il pluralismo, non sia ostacolata la nascita di nuovi soggetti politici e sia garantita una reale alternanza al potere. È un regime ideale, difficile da creare, perché, neanche il Regno Unito che è la democrazia più antica del mondo, risponde a questi criteri. In questo paese, infatti, esiste un sistema elettorale che comprime tutte le posizioni politiche, limitandole a due soli partiti e rendendo quasi impossibile la nascita di nuovi movimenti. Solo recentemente si sta tentando un sistema di partiti a tre.

In effetti, le democrazie possono essere divise in due categorie: funzionanti e mal funzionanti, che sono quelle che pur avendo tutte le caratteristiche di una democrazia, come elezioni libere, competizione elettorale ecc., mancano di efficacia decisionale o sono soggette spesso a periodi di instabilità politica. L'Italia è una di queste, basta dire che per anni non è riuscita ad avere governi duraturi e che, spesso, chi era al governo non è riuscito a realizzare il suo programma politico neanche parzialmente (se non attraverso mille compromessi e discussioni, quando non è ricattato da piccoli partiti, che spesso raccoglievano percentuali elettorali inferiori al 2%).

Il più delle volte è facile trovare insieme democrazie imperfette e mal funzionanti, tra di esse possiamo considerare le "**democrazie centrifughe**", di cui parlano gli studiosi di scienza politica (Lijphart, 1968), che sono quelle caratterizzate da culture politiche frammentate e distanza ideologica tra i partiti notevole, sempre in oscillazione tra lo stallo e il crollo. In effetti le democrazie mal funzionanti non solo non funzionano bene, ma sono anche a rischio in quanto possono essere spazzate via da un colpo di stato.

**Caratteristiche di una democrazia funzionante.** La prima l'abbiamo accennata sopra: l'efficacia decisionale.

Per **alta efficacia decisionale** si intende soprattutto che chi viene eletto può portare avanti la sua linea politica senza eccessivi problemi, cioè può realizzare il suo programma politico senza trovare ostacoli insormontabili o essere costretto a mille compromessi con altri partiti.

Per secondo, un sistema democratico che funzioni bene **deve garantire l'alternanza al potere** e la governabilità, in pratica deve avere gli strumenti costituzionali per evitare che il regime entri in stallo. Il principio di alternanza comporta che quando il popolo è scontento, può votare per un altro partito non al governo, cioè ha un'alternativa. In parole povere deve esistere una netta separazione di ruoli tra maggioranza e opposizione. Se sono tutti collusi col potere o si

“spartiscono” la torta come buoni compari, come succede in Italia in molti enti locali, non si tratta più di una democrazia.

**Il principio della responsabilità.** Una vera democrazia che funzioni bene, inoltre, deve rispondere al criterio della responsabilità. La democrazia, infatti, si basa su un meccanismo tanto semplice, quanto efficace: chi è al potere cerca di governare bene e non approfitta del denaro pubblico, perché desidera essere riconfermato. Se salta questo principio, salta tutto. È un punto su cui concorda la stragrande maggioranza degli studiosi di scienza politica. È il timore di non essere rieletti e di perdere il potere a spingere i politici a cercare di fare bene e a mantenersi onesti. In una vera democrazia i governanti rispondono responsabilmente nei confronti dei governati, è la teoria elettorale della rappresentanza, elaborata dai migliori politologi.

Per questo motivo, in una vera democrazia **la responsabilità politica deve essere chiaramente e rapidamente attribuita.** In parole povere quando i ruoli della maggioranza e dell'opposizione si confondono, come succede quando si verificano fenomeni trasformisti o consociativisti, viene meno uno dei principi basilari cui si fondano regimi democratici.

Prendiamo il caso degli Stati Uniti, “Se il governo è diviso, allora presidente e congresso entrano in una zona grigia di competizione-collaborazione e l'elettore, che è chiamato ad esprimere il suo voto non è in grado di attribuire responsabilità specifiche. Non saprà né premiare, né punire a ragion veduta e il governo diviso, in mancanza di sanzioni politiche elettorali efficaci, si conserverà. Il governo diviso, in altre parole, impedisce l'identificabilità dei responsabili del buon governo o del malgoverno, ciò lo rende una forma di governo debole e poco responsabile” G. Pasquino, 2009.

Non andiamo avanti perché ritroveremo il principio della responsabilità più avanti quando parleremo delle misure per combattere sia le degenerazioni dei parlamenti, sia le patologie cui possono andare incontro i regimi democratici. In effetti, combattendo queste, salvaguarderemo anche il principio della responsabilità.

Anche se **la democrazia “perfetta”** è un target difficile, non è impossibile da raggiungere. Tutto sta a possedere il know-how giusto. Per questo motivo vedremo prima su quali meccanismi si basano le democrazie e poi analizzeremo le strutture di cui hanno bisogno per funzionare bene.

**I sistemi di partiti.** In un paese non deve esserci un numero eccessivo di partiti, ma neanche troppi pochi. In altre parole è normale che ne esistano 4 – 5, anche 6 – 7, ma non molti di più. “Un alto numero di partiti è destinato a destabilizzare un sistema politico” Duverger, 1951.

Allo stesso modo, se in un paese ce ne sono soltanto due, come nel bipartitismo, significa che una parte significativa della popolazione non è rappresentata in Parlamento. Un sistema elettorale, in effetti, non deve consentire una eccessiva frammentazione, ma neanche una “compressione” dei partiti, con l'effetto di schiacciare le posizioni ideologiche a due sole.

Da tutta questa analisi risulta una verità innegabile: **il sistema elettorale costituisce il punto centrale di una democrazia che funzioni bene**, per questo motivo occorre concentrare l'attenzione sull'ideazione di un sistema che consente il pluralismo, ma nello stesso tempo garantisca la governabilità. Di tutto questo parleremo nelle prossime pagine, per adesso soffermiamoci ad esaminare il rapporto tra partiti e democrazia, che vedremo nel prossimo paragrafo.

## LA DEMOCRAZIA di PARTITI

I partiti hanno un ruolo importantissimo e insostituibile in una democrazia. Essi accumulano le persone che la pensano in modo simile. “I governi, che abbiamo conosciuto, che conosciamo e che, presumibilmente continueremo a conoscere in futuro, sono e saranno governi di partiti, fatti e composti da uomini e donne con una carriera di partito e con basi nei partiti” (Castles e Wildenmann, 1986). I parlamentari cioè, per fortuna, oggi si presentano come gruppi, se non fosse così assisteremmo all’esplosione dell’individualismo e i parlamenti diventerebbero ingestibili. In Italia, ad esempio, ci troveremmo davanti a quasi 1.000 parlamentari ognuno con proprie idee, con interessi diversi e con proprie aspirazioni (o a persone che si credono dei piccoli leader). Se non fossero inquadrati in partiti, la situazione diventerebbe ingestibile.

Anche per G. Sartori i partiti sono importanti non tanto per rappresentare, su cui lo studioso nutre dubbi, ma soprattutto per “incanalare e formare l’opinione pubblica e darla una forma organizzata”. “L’Italia in particolare, a detta degli esperti è un paese tradizionalmente di individualisti, dove sono stati contati quasi 300 modi di chiedere caffè, dove è difficile mettere d’accordo più di due persone sul calcio e dove gli interessi del singolo e delle corporazioni sono quasi sempre considerati più importanti di quelli collettivi” Focus, 2008.

In effetti, la vera democrazia non è una democrazia di singoli parlamentari, ma di partiti. “I partiti sono attori importanti, con tutta probabilità essenziali e decisivi, per il funzionamento della democrazia” Sartori, 2004. “I gruppi parlamentari, con la loro leadership e la loro organizzazione, che può essere sostenuta, come succede, ad esempio, nel parlamento tedesco da una specifica burocrazia, sono i soggetti principali della vita parlamentare”. In questo modo “la complessità di Parlamenti anche molto numerosi risulta drasticamente ridotta, invece di centinaia di soggetti autonomi, il numero si riduce a poche unità, addirittura a due, nel caso di un bipartitismo”, M. Cotta, 2009.

Non solo, ma i partiti costituiscono un punto di riferimento per l’elettore, perché racchiudono una precisa posizione politica, hanno una determinata collocazione ideologica, presentano una certa visione e dei programmi, grosso modo, conosciuti. Se un candidato in Italia, ad esempio, si presenta col partito radicale, il cittadino sa che i radicali sono anticlericali e che si battono per le libertà civili come il divorzio, l’aborto e l’eutanasia.

I partiti, inoltre, al contrario degli individui, sono organizzazioni stabili, con una storia e una tradizione, e quasi nessuno dei candidati può sostenere che sarebbe stato lo stesso eletto anche senza il partito alle spalle. “I partiti svolgono funzioni essenziali, non assolvibili da nessun’altra organizzazione. Presentano candidati alle elezioni, molti dei quali, se eletti, costituiranno la compagine di governo; sono luogo e strumento per la partecipazione politica di un gran numero di cittadini, formulano programmi che costituiranno la base delle politiche pubbliche, ottengono cariche di governo e governano con l’obiettivo di essere rieletti e, quindi, nei limiti del possibile, *responsabile*”, G. Pasquino, 2009.

Un paese con un sistema di partiti mutevoli, con parlamentari indisciplinati e molto individualisti, è il Brasile. Qui i politici eletti cambiano partito in continuazione, votano spesso contro la linea parlamentare del partito di appartenenza e rifiutano ogni genere di disciplina partitica con l’argomento che la libertà di rappresentare il proprio collegio non può subire interferenze. “Con partiti così volatili il presidente brasiliano si trova così spesso a galleggiare sul vuoto, su un parlamento anarchico e atomizzato al massimo” G. Sartori, 2004. In effetti conclude più avanti Sartori “gran parte dei paesi latini si ritrovano partiti non adatti al



parlamentarismo. Ciò che li mantiene insieme e produce la loro coalescenza è il sistema presidenziale, cioè il fatto di dover vincere un premio indivisibile: la presidenza”.

**Le misure.** Questi motivi obbligano a introdurre dei meccanismi per “legare” il parlamentare al proprio partito e scoraggiarlo a diventare un “cane sciolto”. “Se ciascuno parlamentare si comporta in modo del tutto svincolato dal suo partito, farebbe emergere in forma plateale la prima delle possibili degenerazioni del parlamento come istituzione: il trasformismo” G. Pasquino, 2009. Questo tipo di degenerazione, classico nel caso italiano che gli ha dato il nome fin nel 1876, si ritrova anche in altri parlamenti, come quello spagnolo, nei quali i partiti non sempre riescono a strutturare gruppi parlamentari omogenei e disciplinati.

Al contrario, il deputato che fa parte di un gruppo parlamentare, che tipicamente corrisponde a un partito, con una propria struttura organizzativa anche esterna al parlamento, ha un forte vincolo di lealtà e di dipendenza che, nell'azione parlamentare, si traduce in un disciplinato adeguamento alle decisioni del gruppo. Per fortuna gli attuali parlamenti europei sono, tranne poche eccezioni, **parlamenti di partiti** e non di singoli individui. Anche negli Usa i parlamentari che contano essenzialmente sulle proprie forze per essere eletti, al momento del voto manifestano una notevole coesione partitica.

In parole povere il parlamentare una volta eletto “non può fare quello che vuole”, è importante che resti, in qualche modo vincolato, al suo mandato elettorale e alla disciplina di partito. Non si deve verificare che un deputato eletto nelle liste di sinistra, lo ritroviamo in un governo di destra e viceversa. In una vera democrazia il voto di opinione è basilare, in quanto in questo modo il cittadino sceglie in base ai programmi e non alle logiche clientelari. Se il cittadino, ad esempio, sceglie un rappresentante perché si batte contro il nucleare, ma poi quest'ultimo cambia partito, non solo si ritrova senza un suo rappresentante, ma questo parlamentare può aderire a un gruppo favorevole alla costruzione di nuove centrali. Ciò significa tradire il mandato elettorale.

**1- Fedeltà al mandato popolare.** Il cambio di casacca (crossing the floor) era una delle cose più scandalose della prima Repubblica in Italia. A volte, un parlamentare, eletto tra le file di un partito di destra, passava a sinistra o viceversa. Non solo, ma col sistema proporzionale in uso da noi poteva succedere che le elezioni venissero vinte da partiti di sinistra, per poi ritrovarsi una maggioranza di destra (o viceversa). Uno dei sistemi più usati era quello di promettere, a deputati e a senatori dell'opposizione, poltrone e incarichi (quando non considerevoli somme di denaro). In pratica, basta comprare un gruppo di parlamentari per cambiare le carte in tavola e fare e disfare le maggioranze, ignorando il responso popolare.

Ecco le misure che sono considerate più valide:

Un'idea, anche se piuttosto drastica, è vincolare il mandato del parlamentare alla sua permanenza nel partito. Se un parlamentare cambia idea o successivamente non si riconosce più nel suo gruppo parlamentare, deve **dimettersi e lasciare il posto al primo dei non eletti**. In altre parole, non deve essere permesso assolutamente il cambio di schieramento. In effetti, l'espulsione dal partito, per cambio di opinione o perché il parlamentare è coinvolto in uno scandalo, fa scattare automaticamente le dimissioni dal Parlamento e la sostituzione col primo dei non eletti.

L'India era da tempo afflitta da partiti amorfi e tipicamente instabili. I membri del partito, nel corso dei decenni, erano diventati esperti in scissioni e trasmigrazioni. Quando, però, furono

prese delle contromisure tutto questo cambiò. Nella “camera del popolo” un parlamentare che abbandonava il partito di elezione perdeva il seggio, il che li rese più disciplinati e il parlamento più gestibile. .

Col tempo, però, i parlamentari impararono ad aggirare questa sanzione; quando volevano uscire dal partito dichiaravano una scissione.

Anche a questo problema, ben presto, fu trovata una soluzione: per essere riconosciuta come scissione occorreva che almeno un terzo dei parlamentari abbandonasse il partito originale. Bastarono queste semplici regole per riportare l'ordine nel Parlamento indiano.

È la proposta suggerita anche da G. Sartori: “se il deputato esce dal proprio gruppo parlamentare non può aderire a nessun partito” (e tantomeno entrare a far parte della maggioranza). Noi aggiungiamo che per 3 anni non gli deve essere permesso di candidarsi alle elezioni politiche (né gli deve essere permesso per 5 anni il rientro nel suo vecchio partito), deve cioè rimanere semplicemente in standby.

Inoltre, è bene far presente che i candidati sono legati al partito quando per essere eletti devono contare sull'appoggio del loro gruppo politico; invece, dove i candidati devono contare solo sulle loro risorse (finanziarie e altre), come negli Stati Uniti e nel Brasile, si crea un sistema partitico debole e altamente decentrato. Per questo motivo occorre predisporre le cose affinché il partito abbia un ruolo importante nella carriera politica di una persona. Una delle misure che gli esperti, infatti, suggeriscono è quello di fissare delle restrizioni per l'ingresso nella competizione.

**L'ingresso nella competizione.** Due regole potrebbero aiutare a creare un sistema partitico stabile: 1) I partiti devono essere composti solo da tesserati registrati la cui domanda di iscrizione è vagliata dal partito. 2) Per potersi candidare una persona deve essere iscritto a un partito già da due anni, quindi niente candidati dell'ultima ora o cani sciolti. 3) Se esistono dei finanziamenti pubblici, questi devono essere dati ai partiti e non ai singoli candidati. Tutto ciò per aumentare la coesione interna dei gruppi parlamentari e creare dei gruppi parlamentari disciplinati.

### LE DEGENERAZIONE dei PARLAMENTI

Gli studiosi di scienza politica, tra cui G. Pasquino, hanno analizzato, come abbiamo visto, le principali forme di degenerazioni in cui possono evolvere i regimi democratici, che sono il trasformismo, il consociativismo e l'assemblearismo. È perciò importante prevedere delle misure per limitare queste tre spiacevoli fenomeni negativi.

**Le conseguenze delle degenerazioni.** “Un parlamento trasformistico, consociativo, assembleare scava la tomba non soltanto a se stesso, ma anche alla forma parlamentare di governo e, qualche volta, persino alla stessa democrazia parlamentare”, G. Pasquino, 2009. In altre parole ciò significa governi instabili, spesso corruzione e clientelismo, in quanto si assiste spesso alla transumanza di parlamentari alla ricerca di cariche, prestigio e risorse. Tutto il contrario di ciò che dovrebbe essere una democrazia.

Ma l'effetto più disastroso è l'instabilità politica, con i governi che non durano molto e spesso non hanno nemmeno il tempo di impratichirsi con i meccanismi del potere. Il risultato è una mancanza di una politica di ampio respiro. Ciò ha effetti disastrosi soprattutto in due settori: in quello economico, dove, ad esempio, c'è bisogno di un periodo almeno di 2 - 3 anni per vedere i risultati di una politica di incentivi e di sgravi fiscali alle aziende e negli affari esteri, dove una

certa continuità è indispensabile se non si vuol perdere la faccia davanti alla comunità internazionale. Immaginatevi un governo che appoggia una missione militare all'estero e dopo pochi mesi un altro governo ritira precipitosamente i soldati.

“Il consociativismo finisce per allontanare la possibilità dell'alternanza, poiché l'elettore non riuscirà a individuare responsabilità politiche precise, in particolare del governo, e a sanzionarle con il suo voto a favore di un'opposizione dal profilo alto, non compromissorio, alternativo” G. Pasquino, 2009. Inoltre l'opposizione non costituisce un'alternativa al partito al potere, in quanto se tutti sono collusi, non c'è più ricambio politico e non esiste più una sanzione elettorale. Per questo i parlamentari si sentiranno di fare quello che vogliono, penseranno solo ai loro interessi personali piuttosto che a quello del paese.

**Le proposte per combattere le degenerazioni.** L'esperienza ci insegna che è fondamentale in una democrazia avere un Parlamento strutturato in gruppi parlamentari omogenei e disciplinati, che hanno un leader, cioè qualcuno che alla fine decide. Quest'ultimo deve avere un certo potere sui parlamentari, il cui comportamento deve essere condizionato sia dal timore di sanzioni di partito, sia di sanzioni elettorali. Se il deputato non teme di non essere ripresentato alle elezioni successive o di essere espulso dal suo partito, può diventare una banderuola al vento, che cambia direzione in continuazione o si muove solo pensando ai propri interessi. Le misure che si sono dimostrate più efficaci per combattere le degenerazioni dei parlamenti sono soprattutto quattro:

**2 - Distinzione dei ruoli, tra governo e opposizione.** Democrazia non significa spartizione del potere, cioè condivisione delle poltrone e degli incarichi tra i parlamentari, con buona pace del popolo che continua a lavorare per tutti. In un vero regime democratico va rispettato il dibattito politico. In altre parole governo e opposizione devono essere sempre due forze distinte, che si contrappongono.

La principale funzione dell'opposizione, difatti, è **controllare l'operato del governo**, rivelare casi di corruzione e evidenziare le scelte sbagliate. Senza opposizione il sistema fa fatica a correggere i suoi errori e il regime può trasformarsi in una democrazia clientelare, in quanto tutti sono collusi con il potere. Per questo motivo occorre introdurre delle severe norme che impediscono a chi è eletto all'opposizione, di ricoprire cariche politiche o istituzionali. Non deve essere possibile, come succede in Italia in alcuni comuni, che il sindaco, distribuisce incarichi e fondi a favore di tutti, mettendo a tacere l'opposizione.

In caso di un rimpasto nel governo, inoltre, il primo ministro non può assolutamente nominare persone appartenenti ai partiti dell'opposizione. Ciò per evitare che si “compri” l'opposizione con favori e cariche.

**3 – Elezioni in caso di crisi.** Il vero spirito democratico significa innanzitutto il rispetto della volontà popolare per questo motivo, non devono essere possibili **ribaltoni** e che i partiti che hanno perso le elezioni, si ritrovano, al governo mediante maggioranze rifatte. La regola deve essere una sola: se la coalizione di governo che ha vinto le elezioni si ritrova senza una maggioranza, il capo dello Stato deve sciogliere il Parlamento ed indire nuove elezioni (divieto di ribaltoni). A tale scopo in alcuni paesi come l'Italia è necessario cambiare la Costituzione, che impone, in caso di crisi politica, al Presidente della Repubblica di cercare altre maggioranze in parlamento.

**4 - Il divieto di ricandidatura.** Il parlamentare che esce da un partito o da una coalizione di governo, non può alle elezioni successive ricandidarsi nelle liste del partito da cui è uscito, perché succede anche questo. Ci sono stati parlamentari che hanno creato gravi problemi alla coalizione di governo, dopo qualche anno si sono riconciliati con i vertici del partito, ed eccoli di nuovo nelle liste elettorali dello stesso partito. In effetti, chiunque in Parlamento si dissocia dal suo partito, cioè si dichiara indipendente, almeno per un turno elettorale non può ricandidarsi con lo stesso.

### LE PATOLOGIE DEI REGIMI DEMOCRATICI

I sistemi democratici proprio come il corpo umano possono andare incontro ad alcune patologie, per questo motivo bisogna imparare a riconoscerle e ad approntare gli strumenti per difendersene. Le più comuni sono: l'occupazione del potere, la polverizzazione del potere e il clientelismo.

**L'OCCUPAZIONE DEL POTERE.** Una delle regole più importanti che non esiste solo negli Stati Uniti, ma anche nella maggior parte dei sistemi presidenziali, è che nessun presidente può essere eletto per più di due volte. Ha lo scopo di favorire il ricambio e di evitare quello spiacevole fenomeno chiamato "occupazione del potere", ossia un gruppo che si arrocca al potere e impedisce il naturale ricambio. È ciò che è successo, ad esempio, in Venezuela con Chavez, uscito di scena solo nel 2013 con la sua morte, ma non è l'unico caso nel mondo. Ci sono presidenti che stanno al governo da 30 anni.

Le misure per scoraggiare questa patologia del sistema sono soprattutto due:

**Limite ai mandati.** Come abbiamo detto sopra: una volta terminati i 2 mandati, nessun primo ministro può ricandidarsi. Occorre proibire qualsiasi escamotage come quello di mettere sulla poltrona "un amico", per poi tornare a dirigere il governo dopo un'interruzione di cinque anni. Ci sono dei sindaci in Italia che, ricorrendo a questo sistema, in pratica, sono al potere da vent'anni. In questi casi la norma dovrebbe essere più perentoria: una volta esauriti i due mandati, non si può ricoprire tale carica per tutta la vita.

Sarebbe opportuno anche mettere un limite ai mandati parlamentari, ad esempio nessuno può restare al Parlamento per più di 4 legislature. In questo modo si favorisce il rinnovamento della classe dirigente e non si avrà una classe politica vecchia, con una mentalità superata.

**L'incompatibilità di più cariche.** Le cariche non devono essere cumulabili, in modo che un sindaco non possa fare anche il parlamentare europeo e l'assessore alla provincia. Bisogna evitare di accentrare tutto il potere nella mani di poche persone. Non è possibile che un parlamentare europeo, che in teoria dovrebbe risiedere a Bruxelles, ricopra incarichi molto impegnativi nel suo paese. In una trasmissione del 2006 (Report su Rai3) un senatore siciliano era anche consigliere regionale ed aveva anche delicati incarichi in società pubbliche.

**LA POLVERIZZAZIONE del POTERE.** Un altro male che, talvolta, affligge i regimi democratici è la polverizzazione del potere (come è riassunto dalla spiritosa formula americana "anywhere, power seems to be elsewhere). "Quanto più aumenta il numero degli attori rilevanti nella produzione delle politiche pubbliche, tanto più diventa difficile, se non addirittura

impossibile, attribuire responsabilità politico decisionale specifiche”. G. Pasquino, 2009. In effetti, se ogni apparato burocratico dello stato si ritaglia una fetta di potere: Corte Costituzionale, Presidenza della Repubblica, Banca Centrale, Magistratura, Corte dei Conti, gruppi di pressione, “corporazioni”, sindacati ecc, a cui ovviamente bisogna aggiungere Parlamento europeo e tutti gli organismi della Comunità Europea, avremo che, chi va al governo, avrà mille difficoltà per portare avanti la sua linea politica. A che serve eleggere qualcuno e poi non dargli la possibilità di cambiare le cose?

Se una nave ha troppi timonieri, non procederà mai diritto. Chi va al governo deve avere gli strumenti per governare, per riformare le istituzioni, per rimuovere i dirigenti incapaci o per imporre la sua politica economica, se gli vengono posti troppi limiti, diventa inutile cambiare la guida del paese. “Esistono decine di vincoli, più o meno strutturali nel nostro paese che impediscono a qualunque governo di compiere fino in fondo i propri piani: uno di questi è il debito pubblico, la cui consistenza non permette di tagliare le tasse se non riducendo drasticamente le spese. Poi ci sono le direttive comunitarie, l'autonomia degli enti locali, il pressing dei partiti e delle corporazioni (dagli ordini professionali ai petrolieri), e le esigenze di accontentare molte vertenze, imprenditori e sindacati” Focus, 2008.

Il problema ha origine anche da un timore molto diffuso nel passato: evitare ogni forma di concentrazione del potere, per evitare tentazioni autoritarie o pericoli per la libertà. Tutto ciò spesso ha portato a mettere troppi ostacoli all'azione del governo. Il fenomeno è stato evidenziato da molti politologi, tra cui Giovanni Sartori. La polverizzazione del potere comporta che qualsiasi approvazione e messa in opera di una riforma, diventa un percorso ad ostacoli, quando non ci si blocca davanti a veti o procedure che rendono impossibile la sua attuazione. L'abbiamo detto precedentemente, è inutile fare le elezioni se, poi, non si dà la possibilità a chi vince di portare avanti la sua linea politica.

La risposta a questo problema è nel **semplificare le procedure** e nello **specificare precisamente i compiti** di ogni istituzione, magistratura in testa. In effetti bisogna studiare con attenzione il fenomeno e individuare le varie cause. Se è un problema dell'amministrazione pubblica che vanifica ogni provvedimento, occorre introdurre le opportune misure affinché l'avversione di pochi funzionari non possono rendere inefficace l'azione di chi è stato eletto regolarmente.

Il principio deve essere uno solo: le leggi sono varate dal parlamento, cioè da chi è stato eletto dal popolo, non da chi approfitta della sua posizione per ritagliarsi un po' di potere. Inoltre chi è al governo deve assegnare le cariche direttive, in modo che i vari ministri si circondino di persone valide e capaci (secondo il principio dello **spoils system**, di cui abbiamo parlato nel capitolo sulla risoluzione delle tematiche). Se i funzionari diventano degli intoccabili, diventeranno delle caste che si opporranno a ogni tentativo di riforma.

## LA DEMOCRAZIA CLIENTELARE

È uno dei rischi più diffusi che può correre un sistema democratico, anziché esprimere i rappresentanti migliori, vanno al potere quelli più “traffichini”, che si basano soprattutto sul voto di scambio. Si sa, il clientelismo è il **cancro della democrazia**. Ci sono dei sistemi elettorali, come quello proporzionale, come era in vigore in Italia fino agli anni '80, che favoriscono nettamente questo fenomeno. Se, poi, si considera che allora si potevano dare ben quattro

preferenze, ciò significava che, per essere eletto, spesso bastava semplicemente l'aiuto di un padrino politico che ti "portava in cordata" con lui.

La democrazia clientelare è una caricatura della democrazia, cioè una democrazia di facciata, perché il sistema si muove solo in base a favoritismi e a nepotismo. Al potere non va chi governa bene, ma chi dietro di sé ha una rete clientelare creata con uomini fedeli piazzati ai posti giusti, ad es. nei direttivi delle società municipalizzate, banche compiacenti, imprese favorite negli appalti, un parco disoccupati a cui promettere un posto di lavoro e un buon numero di anziani a cui promettere la pensione di invalidità. "I politici che garantiscono favori, posti e raccomandazioni in cambio di voti, sono interessati solo alla gestione quotidiana dello scambio voti favori. Non hanno progetti, non pensano al futuro, non si dedicano all'interesse generale, ostacolano il cambiamento e il progresso. Inoltre fa carriera chi è più servile non chi è più competente" Focus, 2008. Non tutti sanno che la tragedia di Chernobyl fu causata da un incompetente che ricopriva tale incarico solo per "meriti di partito".

**Le misure.** Il clientelismo è un fenomeno complesso, difficile da sradicare che col tempo tende a diventare endemico. Le misure per combattere questo "cancro" sono soprattutto interventi come una moralizzazione dei concorsi pubblici, norme precise per gli appalti (nel parleremo nel Ministero dei lavori pubblici), controlli degli organi giudiziari (di cui parleremo nel capitolo "Ministero dell'Interno"), un'opera costante per favorire la nascita di un'etica sociale ecc..

Vediamole in dettaglio:

**1) Il sistema elettorale.** Il clientelismo si può combattere, almeno in parte, tramite lo strumento elettorale. Il sistema elettorale presidenziale americano o quello maggioritario, ad esempio, non favorisce certamente il voto di scambio. Un presidente in America per essere eletto ha bisogno del 51% dei voti. Troppi per essere raccolti con metodi clientelari. Anche da noi dopo l'introduzione del sistema maggioritario, il fenomeno dei voti di scambio, almeno a livello nazionale, si è ridotto notevolmente.

**2) Il divieto di regali o la compera di voti.** È la misura più semplice che crediamo esista in tutte le democrazie occidentali. Non solo deve essere proibito con severe sanzioni la compera di voti (tale pratica, molto comune in diversi paesi in via di sviluppo, come in Thailandia negli anni 2000, deve essere punita severamente con l'arresto), ma non deve essere possibile fare costosi regali agli elettori, non si può dare una scarpa oggi e una scarpa dopo le elezioni, come si faceva in certi paesi del sud Italia dopo la seconda guerra mondiale. La campagna elettorale deve svolgersi sui programmi, non su promesse clientelari. Sui manifesti i candidati devono scrivere: "Vota per me perché voglio la pace, sostengo le classi deboli, sono contro la corruzione ecc.", in altre parole bisogna obbligare tutti a fare delle proposte politiche. Devono essere vietati anche i manifesti con la solo foto e nome.

**3) La preferenza unica.** Scongiora il pericolo di cordate e la possibilità che i padrini politici si portino dietro in parlamento i propri affiliati o addirittura l'amante, come è successo talvolta in Italia nella prima repubblica. Per fortuna questa norma da noi è stata recepita da molto tempo. "Il voto multiplo di preferenza, con la possibilità per gli elettori di indicare tre o quattro candidati,

utilizzato in Italia fino al 1991, consentiva a parecchi parlamentari, ovvero, più precisamente ad alcune cordate di parlamentari, non tanto spazi di vere e proprie autonomie politiche, quanto piuttosto notevoli margini di contrattazione con i capi corrente, i capi partito e i ministri, nonché di indisciplina e di frammentazione, grazie alla formazione di correnti strutturate all'interno dei partiti di governo” G. Pasquino, 2009.

**3) L'introduzione della doppia scheda.** Una misura abbastanza semplice per limitare il voto di scambio è quella di tenere distinto il voto di opinione, da quello in cui si esprimono le preferenze. Quando va a votare l'elettore deve avere due schede: una con cui scegliere il partito o la coalizione da mandare al governo, l'altra per dare per la preferenza (come è in Germania, vedi più avanti). Perché in questo modo si scoraggia il voto clientelare? Per un semplice motivo, perché a determinare il numero di deputati da assegnare a ogni partito è la prima scheda, che *contiene* sostanzialmente un voto di opinione. La seconda scheda è solo per decidere quali, dei candidati di quel partito, devono andare in Parlamento. In effetti si tratta di un voto disgiunto, la stragrande maggioranza della gente voterà in modo clientelare con la seconda scheda, ma cercherà di essere fedele alle proprie opinioni con la prima, anche perché quest'ultima è difficilmente controllabile.

**4) I tetti di spesa.** “I politici giustificano le richieste di denaro con la necessità di finanziare le sempre più costose campagne elettorali” N. Bobbio, 2006. Una campagna elettorale per l'elezione del Presidente negli Stati Uniti può costare diversi miliardi di dollari. Cifre così alte se le possono permettere solo in pochi, ciò restringe il numero dei candidati. Da ciò l'importanza di fissare dei tetti di spesa, norma per fortuna presente anche in Italia (una volta erano 100 milioni delle vecchie lire) in modo da evitare che venga eletto non il candidato migliore, ma quello che spende più soldi. Bisogna anche limitare il numero degli spot sulle televisioni e gli altri modi costosi di condurre la campagna pubblicitaria. La gente deve scegliere in base ai programmi, non alla pubblicità.

Inoltre, precisi limiti alle spese elettorali evita che i politici siano costretti a cercare l'appoggio dei gruppi di pressione e delle lobby, come petrolieri, di fabbricanti di armi ecc.. Appoggio che saranno costretti a ricambiare in qualche modo una volta eletti. “In cambio di decisioni o non decisioni favorevoli, gli imprenditori finanziano in modo illecito singoli politici o organizzazioni di politici” N. Bobbio, 2006. Non solo ma nei paesi in cui i costi della politica diventano troppo alti, i candidati sono costretti a ricorrere a finanziatori che devono, poi, in qualche modo ricambiare un volta eletti. Anche G. Sartori sostiene che fissare un tetto alle spese elettorali riduce “le tentazioni della corruzione politica”.

**4) Identificazione e controllo del voto.** Il fenomeno del voto di scambio può essere contrastato più facilmente se si riesce a **garantire l'anonimità del voto** ed evitare che i candidati possono verificare, con vari sistemi, se una persona ha votato per loro o no. In effetti, se diventa difficile o impossibile controllare la sincerità dell'elettore, si rende molto difficoltosa la vita al voto clientelare. Con un esempio saremo sufficientemente chiari. Nelle elezioni comunali, attualmente, non è molto difficile controllare se una certa persona ha votato per un certo candidato. Dato che i seggi elettorali sono costituiti anche da meno di 500 votanti, basta che il candidato si procuri l'elenco degli elettori di quella sezione e vedere quanti voti ha preso in quel seggio. Ad esempio, se ha avuti soltanto due voti, ma in quel seggio votava anche suo fratello e

sua cognata, sicuramente non ci sono stati molti voti promessi. D'accordo si tratta di un metodo approssimativo, ma che nella pratica funziona abbastanza bene. Se, poi, in una sezione si è ricevuto zero voti, si può essere certi che non ci ha votato nessuno degli iscritti alla lista.

Esistono poi dei trucchi per controllare gli elettori, uno di questi molto famoso, messo a punto in Sicilia, è quello dello scambio della scheda. Si fa uscire una scheda bianca dal seggio, la si vota e la si dà al proprio affiliato. Quest'ultimo nella cabina si mette in tasca quella bianca, avuta dal presidente del seggio, e poi imbuca quella votata. Riporterà a casa quella bianca che passerà al proprio padrino politico, che la passerà ad altri suoi "figliocci". In questo modo il controllo sul elettore è quasi totale, quest'ultimo non ha nessuna possibilità di mentire.

A parte questi sistemi ci sono, poi, i metodi per riconoscere il voto, che hanno lo stesso scopo. Uno dei più semplici è far scrivere il cognome del candidato con la lettera minuscola o fare dei piccoli segni di riconoscimento, come i puntini sulle "i" a forma di cerchio e così via. Proteggere la segretezza del voto è di vitale importanza, perché in alcuni casi, cioè nei paesi inquinati dalla mafia, si può arrivare addirittura alle minacce e alle violenze.

Una delle misure più semplici per evitare questo problema è svolgere gli scrutini mescolando insieme le schede di più seggi, in modo che poi sia arduo dire quanti voti ha avuto un determinato candidato, in un certo seggio.

Il metodo migliore, però, è il voto tramite delle macchine elettroniche, programmate in modo che non sia possibile stabilire per chi hanno votato gli elettori iscritti in un determinato seggio. In questo modo i candidati non sapranno mai in quale zona hanno preso i loro voti, ciò renderà loro difficile individuare chi non li ha appoggiati.

Se si applicano queste misure, l'elettore si sentirà meno controllato e più libero di votare per chi vuole, rendendo più difficile il voto di scambio.

**5) Le campagne di sensibilizzazione.** In una vera democrazia si deve favorire in tutti i modi il voto di opinione e scoraggiare, il voto di scambio, che è quello che danno i cittadini in cambio di un favore o di raccomandazioni. Per questo motivo bisogna sensibilizzare il pubblico, attraverso i mass media, anche con spot alla televisione, a votare per coloro che possono governare meglio il paese e non per coloro che promettono posti di lavoro o favori. Il voto di scambio si combatte anche **invitando la popolazione a votare secondo i programmi** presentati dai politici. Ad esempio, insieme alla scheda elettorale si può mandare agli elettori un piccolo promemoria, in cui in ogni pagina un partito espone in modo sintetico le riforme che intende portare avanti.

**7) L'accesso ai mass-media.** Le televisioni, ma anche gli altri mass media, devono essere obbligati a dare spazio gratuiti a tutti i candidati (o almeno a prezzi accessibili). Tutti, anche i piccoli partiti, devono avere la possibilità di far conoscere le proprie idee senza spendere grosse cifre. Non solo, ma tutti i canali TV devono essere obbligati a organizzare dibattiti politici gratuitamente (ad esempio uno alla settimana), a cui devono invitare i rappresentanti di tutti i partiti. Il dibattito deve svolgersi sui programmi in modo che ogni candidato possa esporre le sue idee.

**8) Il conflitto di interesse.** All'estero chi diventa capo del governo non può continuare a dirigere un impero finanziario, che comprende diverse aziende, molte delle quali nel campo



dell'informazione. Lo scopo non è solo quello di evitare che con i suoi interventi favorisca le sue aziende, ma anche che queste ultime assumano una posizione dominante o di monopolio.

Non ci addentriamo oltre nella questione, l'esperienza degli altri ci insegna che il criterio da seguire è questo: chiunque è chiamato a ricoprire una delle cariche più alte dello Stato, **deve affidare la gestione delle proprie imprese a una persona di sua fiducia**. Potrà riprenderne la guida solo alla fine del suo mandato.

In secondo luogo ci deve essere una commissione (potrebbe essere la stessa dell'antitrust) che deve vigilare affinché il primo ministro non faccia leggi miranti a favorire le proprie aziende. Spetta, ovviamente, anche all'opposizione il compito di segnalare comportamenti illeciti o scorretti.

Il principio deve essere applicato, ovviamente, in ogni settore. Se il giudice onorario di un tribunale minorile ha una partecipazione in una "casa Famiglia" (quelle che accolgono i bambini tolti alle famiglie), come succede in molti paesi come l'Italia, sarà invogliato ad incrementare il numero dei suoi "piccoli clienti". Se lo zio, direttore dei lavori, è chiamato a controllare l'impresa del nipote che ha vinto la gara di appalto di un'importante opera pubblica, chiaramente sarà portato ad essere accondiscendente. In tutti i settori il "controllante" deve essere diverso dal "controllato" e bisogna predisporre le cose affinché l'ufficiale pubblico non abbia interesse a favorire alcun privato.

In ultimo, sempre restando nel tema del clientelismo politico, abbiamo le misure repressive, come severi controlli della magistratura, sorveglianza delle forze di polizia, intercettazione telefoniche, numeri verdi per invitare gli elettori a segnalare casi di illegalità ecc., ma di essi parleremo nel capitolo "Ministero dell'interno". Occorre solo tenere presente che se esistono leggi chiare e le cose sono "organizzate per bene" si favorisce enormemente il lavoro dei magistrati. Non sono, infine, da trascurare strategie per sensibilizzare l'opinione pubblica e favorire la nascita di una moralità diffusa nel settore, ma di questo parleremo nel prossimo paragrafo.

## L'EDUCAZIONE ALLA DEMOCRAZIA

Il famoso pedagogista statunitense John Dewey, sosteneva che uno dei compiti principali della scuola doveva essere quello di formare alla democrazia e di educare ai valori di uguaglianza e libertà. Nelle nostre scuole, invece, terrorizzati dall'idea che si possa fare propaganda, la politica è un tabù. Prevale l'idea che deve essere tenuta fuori. Se non si preparano i cittadini del domani, come volete che funzioni la democrazia?

Il migliore modo, perciò, per difendere la democrazia, è quello di educare i cittadini ad amarla e insegnare loro come gestire in modo giusto il voto. Gli elettori devono essere sensibilizzati a scegliere i candidati soltanto in base ai loro programmi di governo e non in base ai favori loro promessi.

Ma non basta educare, un vero regime democratico deve mirare ad aumentare la **partecipazione politica** dei cittadini. La politica non deve restare un fatto isolato riservato a pochi addetti, ma la gente deve essere coinvolta nelle scelte del paese. È un punto su cui si fa poco anche in paesi molto avanzati come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna dove spesso va a votare poco più della metà degli elettori. Secondo H. Kelsen (1929) "una democrazia può essere considerata partecipativa quando i cittadini partecipano attivamente, intensamente,

continuamente alla produzione delle decisioni politiche a tutti i livelli.” Un cittadino che segue le vicende politiche del paese è anche un cittadino informato, un elettore responsabile, che vota in modo intelligente.

Infine, come sostiene Dahl: "in un paese democratico avanzato l'ordine economico sarà inteso non solo come mezzo volto alla produzione alla distribuzione di beni e di servizi, ma anche alla promozione di una gamma di valori, tra cui quelli democratici.” In effetti, oggi si ritiene che un vero regime democratico, deve promuovere anche l'equità economica e valori umani, come l'onestà e la solidarietà.

## I SISTEMI DEMOCRATICI

Nel mondo esistono tanti tipi di democrazie, che a volte differiscono solo per alcune sfumature, ma più spesso presentano differenze enormi, ispirandosi a criteri diversi. Gli studiosi di scienza politica, come abbiamo accennato, sembrano concordare tutti sul distinguere i regimi democratici in due grosse categorie: i **sistemi parlamentari**, come quelli europei, e i **sistemi presidenziali**, come quello statunitense (comuni in centro e sud America).

Nei paesi europei il potere è nelle mani del parlamento che fa leggi e nomina il governo. La funzione di controllo, importantissima in una democrazia, è svolta dai partiti dell'opposizione. Nei sistemi presidenziali, invece, il potere è nelle mani del presidente che è la parte attiva, cioè colui che prende le iniziative. Il congresso ha soprattutto una funzione di controllo.

Esistono, poi, sistemi intermedi, come i **regimi semipresidenziali**, anche se spesso sono ritenuti tali solo perché il presidente è eletto direttamente dal popolo. Quasi sempre si tratta di sistemi misti, introdotti al fine di superare le inefficienze o dei sistemi parlamentari o di quelli presidenziali.

Nel nostro studio ci occuperemo prima dei sistemi parlamentari e poi di quelli presidenziali, per carpirne pregi e difetti, in modo da arrivare a disegnare il sistema “ideale”.

## I SISTEMI PARLAMENTARI

Questi si distinguono per la presenza delle seguenti strutture:

1 - **Un parlamento**, eletto direttamente dal popolo in cui sono rappresentati tutti i gruppi politici “rilevanti”, presenti nel paese. Se ne sono esclusi alcuni, non si tratta più di una democrazia. Per questo motivo **il sistema elettorale** riveste particolare importanza, in quanto convertendo la volontà popolare in un mandato, deve garantire anche la rappresentanza.

2 - **Un governo**, che sia un'emanazione del Parlamento e che abbia il diritto di “governare”. In altre parole, chi vince le elezioni deve avere il potere di “cambiare le cose”. La vera democrazia nasce da un sapiente bilanciamento di potere: chi governa non deve avere troppo potere col risultato che potrebbe cadere in tentazioni autoritarie, ma neanche troppo poco, con il risultato di non riuscire a portare avanti la sua linea politica.

L'Italia è un classico esempio di questo secondo tipo di democrazia, chiunque va al governo trova mille difficoltà a realizzare il programma che si propone e spesso è costretto a fare continui compromessi. Anche per M. Cotta bisogna garantire la più ampia rappresentanza ma nello stesso tempo non rinunciare a un alto “grado di efficacia decisionale e funzionalità, più difficili da raggiungere nei paesi che presentano società frammentate e complesse”.

3 - **Un capo dello stato o garante della costituzione**, cioè che faccia rispettare le regole della competizione elettorale e sblocchi la situazione quando il sistema va “in stallo”. Nei moderni sistemi parlamentari, come il nostro, tale funzione è svolta dal Presidente della Repubblica, mentre nelle monarchie costituzionali, dal Re. Questa struttura non è strettamente necessaria nei regimi presidenziali in quanto hanno una durata *rigida*, 4 o 5 anni, a seconda dei casi, cioè fino alle successive elezioni il presidente non può essere sfiduciato.

### IL CAPO DELLO STATO

Un sistema parlamentare per poter funzionare bene ha bisogno di una figura fondamentale: **il garante della costituzione**, “l’arbitro delle istituzioni con un potere neutro”, come lo definì Benjamin Costant. Questo ruolo nelle monarchie costituzionali, come la Spagna e l’Inghilterra, è svolto dal Re, nelle repubbliche come la nostra, dal Presidente della Repubblica.

Egli deve essere “neutro” e *super partes* in quanto il suo compito non è assolutamente quello di governare, ma quello di far **rispettare la costituzione**, soprattutto le norme che regolano le competizioni elettorali, ed **intervenire per sbloccare i meccanismi democratici** quando questi si “inceppano”. In effetti è il pompiere della situazione, interviene quando il sistema va in crisi e c’è bisogno di indire nuove elezioni, cioè scioglie le camere quando il governo non ha più la maggioranza.

In secondo luogo, egli ha una funzione di controllo sul parlamento e sul governo. Come garante, deve sorvegliare affinché siano rispettate tutte le norme costituzionali, ad es. che per l’approvazione di una legge sia seguito l’iter legislativo giusto, che sia ottemperato il principio della fedeltà al mandato parlamentare (beninteso, se è previsto dalla Costituzione), può chiedere il parere, se ha dubbi sulla costituzionalità di una norma, alla corte costituzionale e così via. Insomma è un po’ il supervisore del sistema.

**L’elezione del capo dello Stato.** Dato che si tratta di una figura *super partes*, non dovrebbe essere eletto a “colpi di maggioranza” da un solo schieramento politico, ma dovrebbe scaturire da un accordo tra maggioranza e opposizione. È come se due squadre di calcio si scegliessero l’arbitro che garantirà l’imparzialità in campo. Quindi, l’opposizione, non solo dovrebbe essere consultata, ma avere la possibilità di mettere il veto nel caso ritiene che la persona scelta dalla maggioranza non dia sufficienti garanzie di imparzialità e di democraticità.

Nel caso non si riesca a raggiungere in nessun modo un accordo, si può pensare a qualche meccanismo automatico: ad esempio la maggioranza propone una rosa di 5 persone, le minoranze ne scelgono una tra di esse. Un’altra proposta può essere quella di partire con un elenco di 10 candidati, alcuni della maggioranza ed altri dell’opposizione, se nessuno riesce a ottenere il 60% dei voti, ogni giorno che passa se ne depenna uno, finché non esce un vincitore. È un’idea da perfezionare, comunque occorre inventarsi qualcosa per evitare che la situazione “vada in stallo” nel caso maggioranza ed opposizione non riescono a raggiungere un accordo.

Un’altra opinione molto diffusa, anche nel nostro paese, è che il presidente della Repubblica debba essere eletto direttamente dal popolo. È un sistema, purtroppo, che non dà garanzie che sia scelta una persona imparziale e *super partes*. Può capitare benissimo che vada a coprire la carica più alta dello Stato un candidato che, poi, parteggerà chiaramente per una fazione politica, favorendola fino al limite della legalità. Anzi può succedere benissimo che i partiti candidino qualcuno che poi, li “aiuterà” quando si tratterà di dare l’incarico di formare un nuovo governo o

scioglierà le camere se il governo va sotto in una votazione. È più sicuro se il Presidente della Repubblica è scelto dai parlamentari perché i vari partiti sanno bene chi tra di loro è più imparziale e moralmente irreprensibile.

**La discrezionalità.** È anche auspicabile non lasciare al capo dello Stato una grande discrezionalità in materia di scioglimento anticipato delle camere, in quanto un presidente della Repubblica non proprio *super partes*, potrebbe cogliere il primo segno di debolezza del governo, ad esempio se va sotto in una votazione al Parlamento, per mandare a casa un governo che gode ancora di una maggioranza. La cosa migliore in questi casi è prevedere una procedura rigida. Se il presidente della Repubblica ritiene che il governo non ha più la fiducia del Parlamento, può chiedere una verifica in Parlamento. Egli può sciogliere le due camere e indire nuove elezioni soltanto se il governo non ottiene la fiducia.

### IL NUMERO DEI PARLAMENTARI

La concezione che vuole una democrazia sia maggiormente rappresentativa, quanti più sono numerosi i deputati al Parlamento, è una concezione idealista, romantica, ma poco pratica. Un numero eccessivo di parlamentari non solo è costoso, ma complica in modo esagerato la vita politica di un paese, a cominciare dall'edificio che deve ospitarli, fino al fatto che ci si trova, a volte, di fronte a migliaia di persone ognuno con proprie idee e una propria personalità. Per un Primo Ministro che deve guidare il governo può diventare una fatica immane riuscire a mettere d'accordo "tante teste" o a trovare un compromesso nei casi più difficili. In secondo luogo, un Parlamento numeroso è più litigioso e più facile ai rovesciamenti di fronte, con coalizioni che si fanno e disfanno in pochi giorni.

In effetti, quando il numero dei parlamentari arriva a quasi 1.000 deputati e senatori come nel nostro paese, la vita politica può diventare molto complessa. Gli Stati Uniti che hanno una popolazione circa 5 volte più grande dell'Italia hanno solo 435 deputati, ed appena 100 senatori, due per ogni Stato. Ridurre il loro numero, infatti, non significa solo tagliare le spese dei servizi e di gestione del Parlamento, ma avere meno gente che fa politica, che traffica, che media, che chiede appalti o finanziamenti per le proprie clientele. In altre parole significa dimezzare corruzione e *traffici*, perché più politici ci sono, più soldi se ne vanno per gli appetiti clientelari.

I parlamentari, in conclusione, non devono essere né pochi, con il rischio che non rappresentino adeguatamente l'elettorato (o che si spartiscono poltrone e potere, diventando una classe di privilegiati che vive alle spalle del popolo), né troppi, col risultato di far aumentare le spese di gestione del Parlamento e rendere pesante e lenta la "macchina politica". Il numero ideale nel nostro paese potrebbe essere 430 persone, meno della metà di quanti sono oggi.

### MONOCAMERALISMO o BICAMERALISMO

I Parlamenti bicamerali discendono da Parlamenti Medievali che erano strutture istituzionali complesse con più camere proprio perché riflettevano la struttura della società articolata in ceti legalmente differenziati (stati), come la nobiltà, il clero la borghesia cittadina (Blockmans, 1978), ma mal si adattano alle situazioni degli Stati moderni, dove c'è bisogno di organismi funzionali e spesso è necessario prendere decisioni rapide e tempestive. "Il modello bicamerale ha avuto principalmente la sua origine dall'esigenza di conservare o portare in vita, accanto alla nuova forma di rappresentanza popolare in via di affermazione, forme predemocratiche" M. Cotta, 2009.

Un secondo gruppo importante di modelli bicamerali è legato, invece, alla necessità di un compromesso rappresentativo tra una concezione unitaria e una concezione decentrata (federale, regionalista ecc.). A tale scopo è stato costruito anche “il bicameralismo italiano concepito, nel dibattito costituente, per esprimere accanto al principio nazionale anche quello del decentramento regionale oppure della rappresentanza funzionale”. In effetti il bicameralismo è frutto di un retaggio del passato, ma non ha una sua precisa funzione o un'utilità, anzi complica molto le cose. “La struttura duplice del Parlamento non trova la sua base in principi veramente diversi di rappresentanza e così la seconda camera è finita per essere un doppione, che sussiste più per inerzia costituzionale che per una vera ragione” M. Cotta, 2009.

L'altro motivo che nel passato ha spinto a creare Parlamenti bicamerali è stato il timore di concentrare il potere in “poche mani”, vivendo in periodi in cui i regimi autoritari erano comuni, si temeva che la democrazia potesse evolvere in una forma dittatoriale. Poi si è visto, in realtà, che in un gran numero di casi è proprio la mancanza di funzionalità, ma soprattutto l'impossibilità di avere governi stabili, col conseguente vuoto di potere che si crea e il clima di tensione e di disordini, che può favorire tentativi di colpi di stato.

Oggi, la maggior parte dei politologi concorda sul fatto che il bicameralismo ha perso gran parte del suo significato originale e che, nelle democrazie consolidate, non esiste più la necessità di un “doppione” che complica non solo l'iter legislativo di qualsiasi riforma, ma la vita politica stessa. È un'opinione che si è andata diffondendo anche tra i politici italiani non solo di destra, come l'ex Ministro Castelli, ma anche a sinistra. È stato uno dei punti su cui si è battuto il governo Renzi nel 2014.

Il sistema bicamerale significa un sistema democratico macchinoso e lento, non adatto a uno Stato moderno. Una legge, attualmente, deve passare prima alla Camera e poi al Senato e se in una delle due camere subisce qualche variazione anche di lieve entità, deve tornare indietro. Il risultato era che per approvare una legge in media, negli anni 2000, passavano due anni. Basta che si cambiava una sola parola e la legge faceva la spola tra Camera e Senato. L'iter legislativo in questi casi, è, infatti, lungo e tortuoso, in un mondo in cui tutto gira veloce e in cui spesso si ha bisogno di strumenti legislativi rapidi.

Non è l'unico svantaggio del bicameralismo, ne esiste un altro che talvolta può avere effetti ancora più gravi. Dato che Camera e Senato sono eletti con sistemi diversi, non è difficile che il governo abbia una larga maggioranza alla Camera e solo pochi seggi di vantaggio al Senato (o viceversa, come è successo in Italia nel 2006 al governo Prodi). Ciò significa che bastano pochi franchi tiratori o qualche assente per bloccare l'iniziativa del governo. In effetti avere due camere può portare a una situazione di ingovernabilità e di crisi e gettare il paese nel caos.

In ultimo, c'è il problema dei costi. Due camere, con circa 1.000 parlamentari, più portaborse, commessi parlamentari, servizi ecc. sono una bella spesa per un paese piccolo e in crisi come l'Italia. In conclusione, due camere non servono a niente, neanche ad evitare che chi è al governo imponga autoritariamente la sua politica, perché se qualcuno vuole governare “a colpi di maggioranza” lo può fare benissimo anche con il sistema bicamerale. Lo ha dimostrato nel 2005 il governo Berlusconi che cambiò la legge elettorale ignorando le proteste di tutte le forze dell'opposizione.

All'estero la maggior parte delle democrazie meglio organizzate ha una sola camera, per limitarci a quelle più importanti, in Europa occidentale sono Danimarca, Finlandia, Svezia,

Portogallo e Grecia, nell'Europa centro orientale Ungheria, Slovenia, Ucraina e Ungheria. Anche quando esistono due camere spesso hanno compiti specifici o una delle due ha scarsa importanza. Ad esempio, in Gran Bretagna la camera dei Lord ha solo una funzione simbolica, mentre negli Stati Uniti il Senato ha soltanto 100 senatori.

Quello italiano è probabilmente rimasto l'ultimo esempio di bicameralismo paritario, tecnicamente simmetrico, in quanto sia la camera dei deputati che il Senato hanno gli stessi poteri e svolgono le stesse funzioni, rimanendo differenziati soltanto marginalmente, per quanto riguarda il sistema elettorale e per l'età degli elettori.

**Il superamento del bicameralismo.** Una delle proposte che più spesso è stata avanzata nel nostro paese, è quella di mantenere il sistema bicamerale, ma attribuendo a ognuna delle due camere funzioni diverse. È una soluzione non priva di difetti.

Per prima cosa, si possono creare dei conflitti di ruoli o di compiti tra le due camere, generando una certa confusione, con iniziative che si accavallano e si intralciano a vicenda. Il problema è risolvibile riscrivendo la costituzione in modo che siano ben specificate le competenze dell'una e dell'altra.

Non è una soluzione ottimale, però, in quanto come abbiamo visto nella prima parte del volume, le tematiche socio politiche sono strettamente connesse tra di loro. Ad esempio, se una camera vota delle norme per contenere il dilagare della prostituzione (nel nostro paese praticata soprattutto da donne straniere), e l'altra approva delle norme per favorire l'immigrazione, si avrà l'effetto che nuove donne sostituirebbero subito quelle espulse. "Più le rendiamo dissimili, più possono esprimere maggioranze differenti che a loro volta si riflettono sulla governabilità", G. Sartori, 2000.

Per secondo, ciò non elimina il rischio che nei due rami del Parlamento, si possono creare maggioranze diverse, in quanto elette con differenti sistemi elettorali.

Per terzo, non si avrà certamente una riduzione dei costi, né ci sarà una semplificazione della vita politica. Inoltre, non diminuirà nemmeno di un'unità le persone che fanno politica e che quindi trafficano, mediano, corrompono o tessono le loro oscure tele. In parole povere non si eliminano tutti gli svantaggi dei sistemi bicamerali.

**L'Assemblea costituente.** Secondo la maggioranza degli studiosi è la soluzione migliore, la camera svolge il "lavoro ordinario", mentre il Senato interviene per le decisioni che occorre una "**maggioranza qualificata**", ad es. in caso di revisioni costituzionali o per riscrivere le regole riguardanti le regole e le procedure parlamentari ecc.. In altre parole è convocato soltanto in poche precise occasioni, che potrebbero essere: 1) Riforme costituzionali (ad es. si vuole assimilare la Costituzione Europea). 2) Cambiare il sistema elettorale o le modalità di svolgimento del voto. 3) Elezioni del Presidente della Repubblica. È anche la proposta portata avanti dal governo di M. Renzi nel 2014.

A queste, sull'esempio della Germania, sarebbe bene aggiungere una terza, che ha introdotto nella sua costituzione l'obbligo di contenere il debito pubblico entro certi limiti. Nel caso il governo, ad es., faccia salire il debito pubblico oltre il 100% del PIL è costretto a presentarsi davanti al Senato, dove può essere sfiduciato (allo stesso modo se il deficit in un solo anno aumenta più del 4% del Pil, occorre anche un voto davanti al senato) . Ciò per evitare che qualche governo si dia alle "pazze spese", lasciando a quelli successivi una montagna di debiti.

In effetti, una delle camere svolgerebbe l'amministrazione ordinaria, mentre l'altra funzionerebbe per **le attività straordinarie**. Ovviamente per ridurre i costi i senatori non avranno uno stipendio, ma solo a un gettone presenza per ogni seduta, più le spese di soggiorno. Sarebbe un bel risparmio perché il Senato, quando le cose vanno bene, potrebbe essere riunito due sole volte nell'intera legislatura, una all'inizio e una alla fine.

## IL POTERE GIUDIZIARIO

La tripartizione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, a partire da Montesquieu, è un principio a ormai acquisito in tutte le democrazie moderne. In quasi tutti i casi, però, è comunque mantenuto un certo livello di controllo politico sulla magistratura (da es. le modalità di reclutamento e di carriera dei magistrati sono stabilite dal governo o dal parlamento). Ed è un bene che sia così perché il potere politico è legittimato dal voto popolare.

Data che la nostra opera obbedisce al principio della sintesi, passiamo subito ad esaminare le distorsioni a cui possono andare incontro i sistemi giudiziari.

### L'INDIPENDENZA della MAGISTRATURA

Uno dei requisiti indicati dai politologi per ritenere un regime democratico è l'indipendenza della magistratura in modo che i giudici non siano soggetti al volere dei politici, in altre parole devono essere al riparo di qualsiasi pressione e non fermarsi davanti ai "potenti". La legge, infatti, deve essere uguale per tutti. Ciò serve, infatti, a garantire l'imparzialità nei giudizi, ma anche ad evitare il rischio di un potere giudiziario colluso con quello politico, con la conseguenza che i politici corrotti non sarebbero adeguatamente perseguiti.

Non è l'unica preoccupazione per chi deve disegnare l'ingegneria costituzionale di un paese perché esiste anche l'esigenza opposta, quella di evitare lo "strapotere" della magistratura e che i giudici siano troppo "indipendenti". Di questo, però, parleremo nel paragrafo successivo.

**Tutela dei magistrati.** "La democrazia vincola il potere della maggioranza a un controllo giurisdizionale, di rispetto della legge e della costituzione" Kelsen (1998). Il **primato della legge** è l'elemento fondamentale di uno Stato democratico. Tutti devono rispettare le leggi, anche il Primo Ministro e gli stessi componenti del governo, per questo la funzione istituzionale della magistratura è quello di sanzionare le violazioni del diritto. Per assolvere a questa funzione, perciò, la magistratura deve essere indipendente rispetto ad altri poteri.

L'obiettivo è quello di proteggere i giudici da persecuzioni o vendette o rappresaglie da parte di eventuali politici corrotti. L'evoluzione storica dello stato moderno, infatti, ha portato all'affermazione del concetto di giudice *super partes*, cioè autonomo rispetto alle parti, ma soprattutto non soggetto al volere del governo o del sovrano. In tutti i regimi democratici avanzati esiste un'ampia autonomia del potere giudiziario come garanzia di controllo sulla azioni dei governanti (M. Cotta, 2009).

Inoltre, uno dei compiti principali dei giudici sono le inchieste giudiziarie sulla corruzione politica. Rappresentando, infatti, una violazione della legge penale la magistratura è l'antagonista naturale dei soggetti coinvolti in uno scambio corrotto, per questo deve essere in grado di frenare la corruzione, alzandone i costi (M. Cotta 2009). Non deve succedere come in alcune democrazie che vincoli imposti dal potere politico riescano a bloccare le indagini su alcuni reati.

In paesi come l'Italia, dove gli organi di controllo sono eletti dagli stessi giudici, questa indipendenza è ben tutelata, anche se forse si è caduto nell'eccesso opposto facendo diventare i magistrati una classe sociale *privilegiata*, che si autogestisce quasi fosse uno stato nello stato. Occorre cercare una via di mezzo, ne parleremo più avanti.

### POLITICIZZAZIONE DELLA MAGISTRATURA

Due esigenze opposte, come abbiamo su accennato, devono essere conciliate: da un lato occorre proteggere i giudici dai politici, in modo che non si verificano casi di persecuzioni o vendette di parte di chi è al governo sui magistrati (che, se mai, stanno facendo solo il proprio dovere), dall'altro bisogna *proteggere* i politici dai giudici, in modo che questi ultimi non facciano uso politico della magistratura o la usino per gettare discredito su alcuni personaggi politici.

Il potere giudiziario, infatti, non deve essere usato per screditare o mettere fuori gioco personaggi politici importanti. M. Cotta nel suo manuale di scienza politica (2009) parla di **politizzazione della magistratura**". Nel passato abbiamo visto più volte famosi uomini politici messi sott'inchiesta, costretti a sopportare processi costosi e lunghi per, poi, "concludersi con un nulla di fatto". Non solo è un grave spreco di energie e di risorse, ma spesso si infanga il nome di un onesto cittadino, stroncandogli la carriera politica.

In alcuni paesi come l'Italia, i giudici possono mettere sott'inchiesta e perseguire un cittadino solo in base ad indizi molto deboli. Il produttore cinematografico Vittorio Cecchi-Gori in un'intervista a un giornale di alcuni anni fa dichiarò: "Attualmente i giudici hanno un potere enorme, ti possono mettere sotto inchiesta, tenere in prigione per mesi, costringerti per anni a difenderti in tribunale e spendere somme norme in spese legali, per poi arrivare una sentenza del tipo: "assolto perché il fatto non sussiste". Tu subisci dei danni enormi, puoi anche fallire, invece, il giudice resta al suo posto, anzi spesso fa carriera". Queste parole ci fanno capire quanto sia importante evitare che la magistratura arrivi ad accentrare nelle sue mani troppo potere e discrezionalità. In particolare, è necessario impedire ai giudici di procedere contro un cittadino, nel caso gli indizi contro di lui siano molto deboli, ad esempio quando tutto l'impianto accusatorio è basato su voci di corridoio o su frasi raccolte con un'intercettazione telefonica.

Inoltre, non deve capitare che i tribunali diventino teatro di scontro politico e le dispute politiche si trasferiscono nelle aule di tribunale e siano decise dai giudici.

**Le misure.** Non dà sufficienti garanzie di imparzialità il sistema che vige in Italia, dove per poter chiamare in giudizio un deputato o un senatore, si deve chiedere **l'autorizzazione a procedere in Parlamento**. Può succedere che venga rifiutata l'autorizzazione anche se si tratta di una persona corrotta e collusa con la mafia, solo perché, se mai, si tratta di un ministro la cui condanna potrebbe causare una crisi di governo.

In altri casi, l'autorizzazione potrebbe essere concessa per sbarazzarsi di qualcuno scomodo, se mai seduto sui banchi dell'opposizione. Non sono rari neanche gli scambi di favori: l'opposizione vota contro l'autorizzazione a procedere per una persona, in cambio di un analogo comportamento verso un suo politico. Nei casi estremi un Parlamento pieno di persone corrotte si potrebbero coprire a vicenda.

In ultimo, il parlamento non è certamente qualificato per giudicare i meriti, cioè per verificare se esistono abbastanza prove per mandare sotto processo qualcuno. Il compito deve essere assegnato a professionisti.



Le proposte specifiche che potrebbero risultare efficaci sono soprattutto tre:

1) **Corte suprema per gli uomini politici**. I parlamentari, si sa, proprio per il loro lavoro sono più esposti alle rappresaglie politiche, perciò non deve verificarsi come in passato che il Re faceva arrestare parte dei suoi avversari, che faceva rilasciare dopo qualche giorno dopo che aveva fatto approvare un certo provvedimento in parlamento, né che sia possibile infangare qualcuno per stroncarne la carriera politica. Per questo motivo occorre costituire **una corte suprema, presieduta da un giudice straniero** (in pensione nel suo paese, quindi con almeno 30 anni di onorata carriera alle spalle), estraneo al quadro politico italiano e perciò più imparziale.

Le cose funzionerebbero così, se un magistrato intende portare in tribunale un affermato uomo politico o un parlamentare, deve rivolgersi a questa corte e mostrare tutti gli indizi che ha raccolto. Se la Corte li ritiene sufficienti, il magistrato può procedere, altrimenti il tutto si conclude con l'invito a riportare nuove prove. Non deve essere possibile che se un giudice prende di mira qualcuno gli fa passare tutta la vita in tribunale. Né che si arresti qualcuno solo con la speranza che confessi.

Il concetto base deve essere questo: non deve essere vietato indagare, ma portare in tribunale le persone senza che i giudici inquirenti abbiano qualcosa di concreto in mano, in quanto come ha dichiarato un personaggio famoso di cui ci sfugge il nome: “anche il processo è una punizione”. In parole povere per **sottoporre qualcuno a processo occorrono prove, non chiacchiere**.

2) **Una corte europea**. Siamo in Europa, nell'euro e perciò proponiamo al parlamento europeo di istituire una corte costituita da giudici europei che si interessino di questi casi. Il vantaggio è innegabile: essendo costituita da magistrati in stragrande maggioranza stranieri sarebbe molto più imparziale nel valutare i fatti (non essendo coinvolti emotivamente negli affari politici italiani). Una volta tanto che l'Europa ci può essere davvero utile, sfruttiamo questa possibilità.

3) **Responsabilità civile**. I magistrati, come succede nelle democrazie più avanzate, devono rispondere penalmente e civilmente delle proprie azioni da loro commesse a danno di cittadini nell'esercizio delle loro funzioni. In questi casi, non diciamo che bisogna arrivare all'arresto (tranne i casi più gravi, in cui esiste intenzionalità) ma occorre prevedere sanzioni amministrative con evidenti ripercussioni sulla carriera, per i magistrati che portano in giudizio un importante uomo politico, ma poi non riescono in tribunale ad esibire nessuna prova valida.

In effetti, se un giudice va avanti per anni con grave pregiudizio della fama dell'indagato e con costi notevoli, ma poi non riesce a dimostrare minimamente le sue accuse, deve subirne le conseguenze. È il principio della responsabilità, chi sbaglia paga. Se un giudice si avventura in una qualsiasi “caccia alle streghe”, deve essere sospeso dal servizio. Si possono condannare le persone in base alle prove, non ai “sentiti dire”. Nei casi estremi deve essere possibile ipotizzare il reato di persecuzione (se il magistrato a più riprese mette sotto inchiesta un politico, senza riuscire mai a dimostrarne la colpevolezza).

## LE PATOLOGIE DEL SISTEMA

Quella vista nel paragrafo precedente non è l'unica distorsione a cui può andare incontro il sistema giudiziario, ne esistono altre, vediamole brevemente:

**Creatività giurisdizionale.** I paesi di lingua inglese lasciano maggiore libertà al giudice di applicazione (e nei fatti anche della formulazione) delle leggi. In effetti esistono due posizioni, quella inglese e americana, detto sistema giuridico della **common law**, che si ispira molto alla casistica facendo diventare norme tutte le sentenze emesse dai giudici in precedenza (in un certo senso il giudice si affianca al parlamento nel fare la legge) e quella in uso nel continente europeo, detto di **civil law**, che vede la magistratura come mera applicatrice della legge. La civil law, infatti, è costituita da un corpo di leggi scritte promulgate dal parlamento.

La prima va bene in paesi avanzati come gli USA, dove spesso i giudici sono eletti dal popolo, in cui non esiste una radicalizzazione della lotta politica, le strutture funzionano bene e non esiste tanta corruzione e clientelismo ecc, ma non va bene nei paesi come il nostro o in quelli di via di sviluppo. La magistratura potrebbe approfittare di questi margini di discrezionalità diventando un terzo potere. Ad esempio in Italia è capitato che i giudici siano arrivati ad emettere sentenze in contrasto con le leggi vigenti. Alcuni anni fa un giudice assolse con formula piena un mendicante che cercava la carità per strada, motivando la sentenza che si trattava di una norma ingiusta.

Nessuna obiezione sul fatto che togliere, a chi non ha niente e non ha altro modo per procurarsi qualcosa per sopravvivere la possibilità di chiedere un obolo per strada, è una crudeltà inutile, ma esisteva una legge precisa che diceva che cercare la carità per strada era un reato. Il giudice, perciò, doveva condannare l'imputato e, poi, invitare il Parlamento a cambiare la legge.

In effetti finché esistono delle norme, i giudici devono farle rispettare, giuste o sbagliate che siano. La cosa è diversa quando ci si trova davanti a un vuoto normativo, in questo caso è giusto prendere come riferimento le sentenze precedenti.

**L'espansione del potere giudiziario.** “Se il legislativo e l'esecutivo mantengono in generale strumenti di controllo sul potere giudiziario, soprattutto a partire dagli anni '80 si è cominciato a parlare di espansione del potere giudiziario, di creatività giurisprudenziale, di **“ politicizzazione della magistratura ”** M. Cotta, 2009. Sono espressioni che si riferiscono a più tendenze, che si sono evolute insieme in Italia, dall'estensione dell'ambito delle decisioni dei giudici, alla loro maggiore discrezionalità nell'interpretazione della legge, al crescente ruolo della Corte Costituzionale, all'attivismo della magistratura rispetto alla corruzione politica. In tutti i paesi in cui si creano vuoti politici, ci sono governi deboli e transitori, la magistratura comincia a mettere il naso in tutte le cose e spesso finisce per decidere in molti campi, come le opere pubbliche. Non di rado, infatti, sono essi a decidere se devono andare avanti o occorre abbattere le parti già completate.

La legge deve prevedere dei severi limiti all'azione dei magistrati, cioè deve specificare bene le loro competenze ed evitare che “si interessino di tutto”. I giudici devono intervenire soli se ci sono fondati sospetti di reati e non devono, ad esempio pronunciarsi sulla compatibilità ambientale di un'opera pubblica o sulla esteticità di una nuova piazza.

È buona cosa, inoltre, fissare bene le competenze degli enti locali onde evitare frequenti dispute tra di essi. Il principio da tenere presente è il seguente: occorre evitare che due locali diversi si occupino della stessa cosa. Ad es. l'assegnazione delle case popolari deve essere un compito esclusivo dei Comuni, Province e le Regioni non devono entrarci per niente.

## IL CONSIGLIO SUPERIORE della MAGISTRATURA

La Costituzione italiana prevede che spetti al Consiglio superiore della magistratura (csm) l'adozione dei provvedimenti riguardanti le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti, le promozioni e le sanzioni disciplinari nei riguardi dei magistrati ecc., in effetti nell'intento di tutelare l'indipendenza della magistratura si è finito per concedere eccessivi margini di autonomia e di autogoverno a questa classe sociale che è finita per diventare, come da molti è definita, un "corpo separato" dello Stato.

In Italia, anche se un magistrato ha fatto condannare all'ergastolo un innocente, ha perseguitato per anni un affermato uomo politico o ha emesso sentenze "sballate", se ha le protezioni giuste, è facile che non subisca alcun provvedimento, anzi spesso fa carriera. Per non parlare dei casi in cui diventa difficile persino portare in giudizio un magistrato che si reso colpevole di gravi illeciti o di reati, perché non di rado scatta "la solidarietà di classe". Questa norma può creare anche gravi disservizi, ad es. se un ufficio resta vuoto perché un magistrato è ammalato gravemente, non vi si può trasferire nessuno perché il compito spetta al csm.

Non andiamo oltre, perché ormai anche in Italia sono in molti ad essersi resi conto che bisogna in qualche modo prevedere dei controlli sull'operato dei magistrati. Ad esempio, nel 2007 è stata rivista la materia degli illeciti disciplinari, introducendo una tipizzazione dei comportamenti passibili di sanzione, per passare ad indicare le misure che potrebbero essere prese.

**Le misure.** Anche i magistrati devono rispettare le regole, che devono essere fissate dal Parlamento, unico abilitato a legiferare, inoltre non possono autogestirsi da soli come fossero una repubblica indipendente. Ecco alcune idee che potrebbero essere utili.

**La composizione.** I componenti del csm, oggi, sono eletti per i 2/3 da tutti i magistrati ordinari tra gli appartenenti a tutte le componenti della magistratura e per 1/3 dal Parlamento riunito in seduta comune tra i professori universitari in materie giuridiche e avvocati che esercitano la professione da almeno quindici anni.

Per evitare che l'autonomia e l'indipendenza della magistratura si trasformi nella creazione di una "casta" separata da tutti i poteri dello Stato e gelosa dei propri privilegi occorre ridurre il numero dei membri togati a 10, eletti democraticamente sia dai magistrati sia dai dirigenti dei vari tribunali (Il CSM deve essere complessivamente composto da soli 20 membri, più il Presidente della Repubblica, il Primo Presidente e il Procuratore generale della Suprema Corte di Cassazione). Il restante deve essere nominato in questo modo, 5 membri dal Parlamento come adesso, 4 dal Primo Ministro affinché anche il governo abbia i suoi rappresentanti (e bilanci in qualche modo l'influenza dei membri togati) e 1 dal Capo dello Stato.

**Reclutamento dei magistrati.** Le regole e le modalità di reclutamento devono essere stabilite dal parlamento, il csm si deve limitare solo ad applicarle. I posti che si liberano devono essere coperti tramite concorsi, per il 70% riservato a giovani laureati e il 30% ad avvocati con già 20 anni di onorata carriera alle spalle. Chiaramente scatta, poi, il divieto di libera professione.

**La carriera dei magistrati.** Non deve avvenire in maniera automatico (né essere lasciato a discrezione del csm), o solo per anzianità (e nemmeno per meriti politici), ma in base a concorsi interni e alla valutazione dell'operato del magistrato. In altre parole devono essere stabiliti dei criteri oggettivi che una commissione deve valutare: titoli, competenze e esperienza accumulata. Soprattutto bisogna vedere come "si è comportato" il candidato nel passato, quante sentenze ha

emesso, con quali esiti (ad esempio, se ci sono stati dei ricorsi in cassazione per vizio di forma) e così via.

**Pareri.** Il Consiglio superiore della magistratura non è titolare di funzioni di indirizzo politico e quindi non deve svolgere alcun ruolo politico, perciò non deve esprimere pareri non richiesti; compito che spetta alla Corte Costituzionale. In altre parole bisogna fare tutti gli opportuni interventi affinché non si ampli da solo le competenze.

**I trasferimenti.** Occorre tenere presenti anche le esigenze di servizio e non solo gli interessi del magistrato, perciò in caso di bisogno il Ministro deve potere coprire un vuoto negli organici obbligando il magistrato ad accettare l'incarico, sia pure con mandati non superiori a 1 anno.

**Sanzioni disciplinari.** Si deve costituire una specie di "tribunale interno"; in altre parole il csm prima di pronunciarsi è obbligato a sentire sia il parere del legale del magistrato sottoposto a giudizio, sia quello del Ministero della Giustizia, che il Pubblico Ministero, che rappresenta l'accusa e che è tenuto presentare le "prove".

Delle altre cose, come la separazione delle carriere dei giudici, del "controllo delle virtù" cioè dell'operato dei giudici ecc., parleremo nel capitolo sul Ministero della Giustizia.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

La corte costituzionale come organo di controllo della conformità di legge al dettato costituzionale è emersa negli USA, dove viene sottolineata la necessità di un potere capace di difendere i cittadini dai possibili despotismi e deviazioni degli organi rappresentativi. Sul continente europeo si è scelto, invece, un modello di democrazia dove prevale il parlamento, unico legittimato a fare leggi. Anche se esiste nelle migliori democrazie, in alcuni paesi è un organo solo consultivo, come in Francia.

Nessuno mette in dubbio che abbia una sua utilità, bisogna però evitare che possa diventare un incontrollabile arbitro della politica nazionale e pronunciarsi sulle più svariate materie. In effetti una corte costituzionale imparziale costituita da giudici di sinistra potrebbe annullare una buona parte dei provvedimenti varati da un governo di destra e viceversa. Occorre tenere presente che solo chi è eletto dal popolo deve governare e stare attenti che gli organi dell'amministrazione non acquisiscano eccessiva discrezionalità e potere.

Inoltre "è stata osservata una tendenza espansiva, sia in relazione al potere legislativo, sia esecutivo, che porta spesso le corti costituzionali a sconfinare in un terreno da ritenersi estraneo alla loro sfera di competenza", M. Cotta (2009). In particolare nel caso italiano è stata individuata una tendenza che porta questa corte ad accentuare il suo ruolo di mediatore dei conflitti sociali, spesso politici. Ad esempio, la moltiplicazione della produzione di norme da parte degli enti locali accresce il ruolo delle corti che spesso sono chiamate a dirimere conflitti di interesse.

**Le misure.** Sono diverse le proposte che si potrebbero avanzare, vediamo quelle più valide:

1) La Corte costituzionale attualmente in Italia è composta di 15 giudici nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento e un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa. Occorrerebbe aggiungere anche 5 membri nominati dal Presidente del Consiglio in modo che anche l'esecutivo abbia i suoi rappresentanti.

1) Stabilire bene le **competenze giurisdizionali** in modo che i suoi compiti siano chiari e ben determinati, ed evitare che si intrometta in faccenda estranee alle sue funzioni.

2) Come in alcuni paesi europei, la possibilità di richiedere l'intervento della Corte Costituzionale deve essere limitata ai giudici e alle istituzioni di governo o comunque a "soggetti qualificati", come l'ordine degli avvocati, non al semplice cittadino, se mai di un partito opposto a quello al governo.

4) Per rendere incostituzionale una legge non deve bastare la semplice maggioranza del 51%, ma un'ampia maggioranza del 70%.

Non andiamo oltre per motivi di spazio, ma andrebbe fatto uno studio per rendere più imparziali i giudizi di questa corte e far sì che le sentenze non siano condizionate pesantemente dagli alti magistrati.

### LE FUNZIONI di CONTROLLO SUI GOVERNANTI

Un sistema democratico degno di questo nome prevede sempre delle forme di controllo sui governanti. In effetti, anche se il governo è stato legittimamente investito nelle sue funzioni dal Parlamento, deve restare sempre "sotto osservazione". Lo scopo è quello di evitare che i governanti abusino del potere a loro conferito e approfittano del fatto che non si possono mandare via prima della scadenza del mandato, anche nel caso causino grossi disastri, come una grave crisi economica (o che mettano in atto "meccanismi" che renda quasi impossibile il cambio ai vertici). L'esperienza ci insegna che non è un caso affatto raro, e quasi ogni anno, in qualche paese del mondo, il popolo è costretto a scendere in piazza con massicce manifestazioni per liberarsi di politici incapaci e corrotti.

Brevemente, ecco le principali funzioni di controllo che dovrebbero essere presenti in una democrazia.

La prima e principale azione di controllo sul governo è, ovviamente, svolta dal **Parlamento**, soprattutto dai deputati che appartengono ai partiti di opposizione, che devono evidenziare i provvedimenti sbagliati, ma soprattutto richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica sui casi di corruzione.

Un ruolo decisivo deve averlo anche il capo dello Stato, da noi il **Presidente della Repubblica**, che deve vigilare sull'operato del governo. Come garante della costituzione, deve sorvegliare affinché sia rispettato l'iter legislativo e indire elezioni quando il governo non ha più la maggioranza.

Le forme più efficaci di controllo sul governo, comunque, restano **le sanzioni elettorali** e il giudizio dei mass-media. La molla che spinge chi è al governo a *comportarsi bene* è la paura di non essere confermato. Allo stesso modo eviterà di essere coinvolto negli scandali, per non finire sotto processo, ricevere forti giudizi negativi dalla stampa o di essere criticato severamente in televisione. Da ciò l'importanza della libertà di stampa.

**I referendum popolari.** È un ottimo strumento di controllo sull'operato del governo, forse il più efficace. Serve a minacciare il governo o a fargli fare marcia indietro, nel caso persiste a non ritirare provvedimenti fortemente impopolari, come successe in Italia nel 2009 per la privatizzazione dell'acqua. Il ricorso ai referendum, però, deve essere un evento straordinario, non può diventare un modo comune di legiferare.

È auspicabile, però, l'introduzione del “**referendum propositivo**”. In altre parole i promotori non devono solo indicare la legge o l'articolo della legge che intendono cancellare, ma anche quello con cui intendono sostituirlo, altrimenti si può andare incontro a due gravi inconvenienti:

1) Si può creare un vuoto legislativo, che può generare caos e confusione e peggiorare ancora di più la situazione.

2) Un primo ministro in cattiva fede potrebbe cambiare la legge non muovendosi in direzione delle intenzioni dei promotori del referendum, ma dando una sua interpretazione. Ad es. per rispondere alle richieste del referendum proposto dal Partito “L'Italia dei valori” per promuovere il ritorno del voto di preferenza, potrebbe decretare un ritorno al proporzionale, ricreando il clima di instabilità politica della prima repubblica.

Inoltre, si dovrebbe poter cambiare anche una sola norma, ad es. la cancellazione delle liste bloccate in modo che siano di nuovo i cittadini a scegliere i parlamentari, invece di cambiare tutta la legge elettorale.

## CAPITOLO III



### I SISTEMI ELETTORALI

Il sistema elettorale ha un peso notevole nel determinare il tipo di democrazia e i sistemi di partiti. “Ormai l'incidenza dei sistemi elettorali sui partiti e sui sistemi partiti è stata ampiamente dimostrata dagli studiosi di scienza politica. Per questo motivo la costruzione del sistema politico dipende in larghissima misura dal tipo di sistema elettorale” G. Sartori, 2004.

Il modo di eleggere il Parlamento, infatti, è determinante non solo per la governabilità di un paese, ma per la qualità della democrazia e, come abbiamo detto, persino per la sua stessa sopravvivenza. Se il sistema elettorale, ad esempio, favorisce un'eccessiva frammentazione del quadro politico e diventa impossibile costituire un governo, si può creare una situazione di instabilità che può far perdere fiducia nella democrazia e aprire la strada a un colpo di Stato.

È ciò che è successo tra il 1919 e il 1921 in Italia. Se avessimo avuto un buon sistema elettorale, Mussolini, forse non sarebbe andato mai al potere. Se si esamina, infatti, la storia “saltano agli occhi i numerosi casi di crollo del regime (o comunque un'atmosfera di incertezza diffusa) nei paesi ad alta instabilità governativa” M. Cotta, 2009.

“Se è vero che i casi di caduta del regime democratico nei paesi europei sono stati tutti caratterizzati da periodi antecedenti di elevata instabilità, però, non mancano eccezioni rilevanti. Ad esempio la Finlandia, la Francia della terza repubblica e Israele hanno tutti conosciuto un periodo piuttosto alto di instabilità governativa senza che da questa degenerasse, almeno per lungo periodo, un tracollo del regime democratico” Colliard, 1978. Anche Ferdinand Hermens (1958) sostiene che, anche se non è stata la rappresentanza proporzionale il fattore decisivo del crollo della Repubblica di Weimar, tuttavia vi ha contribuito in modo significativo, frammentando un sistema di partiti poco consolidato, specialmente al centro e a destra dello schieramento, e rendendo difficile la formazione di governi di coalizioni relativamente omogenee.

**I requisiti di un buon sistema elettorale.** Un buon sistema elettorale deve soddisfare soprattutto 6 criteri:

1 - **Elezioni dirette e significative.** È uno dei requisiti citato dagli studiosi di scienza politica per ritenere “non libere” le elezioni. In parole povere, deve essere il popolo a indicare direttamente i rappresentanti da mandare in Parlamento e non qualcuno che sceglie al suo posto.

Ogni escamotage inventato per evitare ciò, deve essere considerato un tentativo di *taroccare* le elezioni. Qui ci riferiamo soprattutto alle **liste bloccate**. In questo caso agli elettori non è consentito di intervenire sui candidati, che sono eletti in base all'ordine in cui sono inseriti nell'elenco. Se, ad esempio, a un partito vengono assegnati tre seggi al parlamento, diventano

deputati i primi tre. In questo modo sono i partiti, ossia i loro leader, a scegliere i parlamentari e non i cittadini. Si tratta di una democrazia di facciata, **non di una democrazia vera**. Anche Dahl (1971) nel valutare la qualità di una democrazia pone come primo postulato la possibilità dei cittadini di “formulare le loro preferenze agli altri e al governo attraverso un’azione individuale o collettiva”.

2 - **Garantire la governabilità** (e la stabilità dei governi). “Nei regimi parlamentari le questioni critiche sono quelle della sua **stabilità** (e quindi anche del rapporto tra istituzioni e partiti) e della formazione e composizione della maggioranza di governo” M. Cotta, 2009. L’instabilità governativa significa un aumento della frequenza di crisi di governo, porta ad inefficacia decisionale, parimenti problematico sarà eseguire le decisioni faticosamente prese (ineffettività). Chiaramente il problema è legato anche a quello della **frammentarietà del sistema di partiti**, in quanto più partiti esistono, più resta difficile formare governi stabili. Anche G. Sartori scrive che “un buon sistema elettorale deve avere non solo la funzione di tradurre i voti in seggi evitando eccessive distorsioni, ma anche quella di consentire la formazione di governi stabili ed efficaci”.

3 - **Evitare le degenerazioni dei parlamenti**. Gli studiosi di scienza politica, tra cui G. Pasquino, sono abbastanza concordi nelle individuare nel **trasformismo** (costituzione estemporanea di maggioranze eterogenee, legate quasi esclusivamente allo scambio di favori), nel **consociativismo** (che è l’accordo sistematico tra le diverse forze politiche di maggioranza e opposizione, per renderle tutte partecipi dei vantaggi economici e di prestigio connessi al potere. In questo modo si mette a tacere l’opposizione che smette di essere tale) e nell’**assemblearismo** (i deputati non ubbidiscono più a nessuna disciplina di partito, ma si muovono badando unicamente ad assicurarsi cariche, favori e guadagni, spesso facendo e disfacendo i governi), le tre principali forme di degenerazioni in cui possono evolvere i regimi democratici. Un buon sistema elettorale deve cercare di limitare questi problemi.

4 - **Prevenire le patologie dei sistemi democratici**. I regimi democratici, col tempo, possono andare incontro a varie patologie, ad esempio si possono trasformare i regimi autoritari “mascherati” (occupazione del potere) o in democrazie clientelari, cioè un regime in cui prevalgono il voto di scambio, i favoritismi e la corruzione.

5 - **Favorire il voto di opinione**. Gli studiosi di scienza politica hanno riscontrato tre importanti modalità di relazione tra gli elettori e i partiti, queste modalità si traducono in tre tipi di voto: **voto di appartenenza**, voto di scambio e voto di opinione.

Nel primo caso l’elettore si sente parte di un’area socioculturale che automaticamente si traduce in un comportamento elettorale stabile nel corso del tempo. Anche se può sembrare una forma di coerenza, il voto di appartenenza, è un voto acritico, per questo bisogna scoraggiarlo. In effetti l’elettore vota sempre per lo stesso partito anche se questo porta avanti una politica sbagliata o se si verificano diversi casi di corruzione, in questo modo non rispetta il principio della responsabilità, in quanto premia i politici, in base alla loro collocazione ideologica, anche se si dimostrano incapaci e disonesti.

Allo stesso modo è da evitare il **voto di scambio**, in quanto è il risultato di un rapporto clientelare. Al contrario bisogna incoraggiare in tutti i modi il **voto di opinione**, cioè l’elettore



sceglie il partito e i rappresentanti che portano avanti il programma che ritiene più valido. Solo così si avranno rappresentanti parlamentari competenti, onesti e responsabili.

## LA GOVERNABILITÀ

Gli studiosi di scienza politica hanno dimostrato che la frammentazione o la frazionalizzazione partitica e la radicalizzazione nelle modalità del conflitto tra attori collettivi e individuali, sono i motivi più frequenti di crisi della democrazia. Essi comportano instabilità governativa, il che significa un aumento della frequenza di crisi di governo, inefficacia decisionale che può spingersi fino a un virtuale immobilismo, cioè il governo non si “muove”, non agisce, non legifera per non cadere.

Ciò può portare a inasprire ulteriormente il conflitto politico e all'approfondimento della radicalizzazione delle modalità di conflitto tra i partiti, con la sparizione del centro moderato in termini parlamentari.

Le conseguenze sono note: 1) Governi che durano poco, con l'impossibilità di portare avanti una politica di ampio respiro, i partiti piccoli che ricattano quelli grandi e diventano sempre più esosi in termini di richieste e di pretese, clima di litigiosità perenne non solo tra governo e opposizione, ma anche all'interno delle coalizioni di maggioranza. 2) La costituzione di governi di minoranza o di governi balneari o temporanei, che non hanno la forza di portare avanti una linea politica precisa, non riescono a imporre scelte impopolari e sono estremamente instabili.

Non andiamo oltre perché abbiamo sperimentato nel nostro paese nella prima Repubblica i problemi di un sistema partitico, frutto di un sistema elettorale proporzionale. L'Italia da giugno 1945 a dicembre 1999, ha avuto ben 51 governi, con una durata media di 10 mesi e mezzo di vita. Un governo, in effetti, deve restare in carica normalmente tutta la durata del suo mandato e non cadere dopo pochi mesi, le crisi di governo devono essere un fatto eccezionale, che possono capitare ogni tanto, non un evento frequente.

Per questo motivo, un sistema elettorale deve esprimere una maggioranza sicura e, una volta ultimate le procedure elettorali, qualcuno deve andare al governo e qualcuno all'opposizione. “Un buon sistema elettorale deve avere non solo la funzione di tradurre i voti in seggi evitando eccessive distorsioni, ma anche quella di consentire la formazione di governi stabili ed efficaci” Giovanni Sartori, 2005.

“Il problema della stabilità dei governi, in questi ultimi anni è diventato in molti casi predominante. Le innovazioni introdotte sono state, quindi, ispirate dall'esigenza di correggere i caratteri della forma istituzionale in vigore, considerati, a torto o a ragione, le cause delle precedenti disfunzionalità.” M. Cotta, 2009. In parole povere “c'è un vasto movimento di ibridazione del sistema parlamentare con quello presidenziale al fine di dare maggiore stabilità alle forme di governo parlamentari” (Shugart e Cartey, 1992).

**La frammentarietà del quadro politico.** Come abbiamo detto è un problema strettamente connesso con quello della governabilità. Un buon sistema elettorale deve garantire sì, il pluralismo politico, ma nello stesso tempo anche evitare un esagerato proliferare del numero dei partiti. È normale che esistano 5 o 6, anche 8 partiti, ma non 40. “I sistemi di partito sono il risultato di una molteplicità di fattori, attinenti alla storia di un paese e alla struttura della sua società ed economia, ma sono anche profondamente influenzati dal sistema elettorale, che nel breve periodo, la sola variabile su cui è possibile intervenire per modificarne la struttura.” G. Sartori, 2005.

**Le soluzioni.** Per superare questo tipo di problemi diverse sono le possibilità di intervento. Se facciamo una ricerca storica comparata scopriremo che:

I paesi più avanzati di lingua inglese non hanno questi problemi, perché essi hanno adottato il sistema maggioritario, come la Gran Bretagna, che porta al dualismo politico, oppure hanno optato, come gli Stati Uniti, per il presidenzialismo, un sistema politico che accentra il potere nelle mani del presidente. È il motivo principale perché hanno da sempre una maggior stabilità politica.

Nei regimi parlamentari, invece, i metodi più usati per contenere la frammentazione politica e quindi favorire la governabilità sono:

**Le soglie di sbarramento.** È una buona misura, però, se vengono fissate troppo alte (ad esempio oltre il 5% su scala nazionale) presentano tre gravi difetti: 1) Sono un ostacolo insuperabile per la nascita di nuovi partiti e di nuove idee. 2) Impediscono che un'ampia parte del popolo (quella che vota per i partiti minori) sia rappresentata in Parlamento. 3) Non garantiscono affatto la governabilità. In Germania, dove esiste lo sbarramento del 5%, per formare i governi bisogna ugualmente ricorrere quasi sempre a coalizioni di più partiti. In effetti, se si ricorre a una misura del genere sulla scena restano 4 - 5 soggetti politici. È senz'altro meglio che averne 10 - 11, ma non è detto che si riesca a comunque a formare un governo.

**Il doppio turno elettorale.** È una delle migliori strategie perché invoglia a creare delle coalizioni per andare al potere. Quando queste ultime vengono formate da pochi partiti, abbastanza vicini politicamente, di solito i governi durano a lungo. Ma quando si mettono insieme molti partiti, spesso ideologicamente distanti l'uno dall'altro si hanno gli stessi difetti dei casi precedenti, cioè governi temporanei che non durano a lungo. “Un'eccessiva frammentazione partitica obbliga infatti a coalizioni così estese da risultare disomogenee. La ricerca di governabilità diventa così la ricerca degli strumenti per ridurre la frammentazione politica” Sartori, 2005. È ciò che successe a Prodi nel 2006, mise insieme una coalizione composta da ben 11 partiti, che andavano dall'estrema sinistra alla destra moderata, nonostante tutti gli sforzi il suo governo non durò molto. Sarebbe meglio, per evitare certi eccessi, mettere un limite, ad esempio una coalizione non può essere composta da più di tre partiti.

**Il premio di maggioranza.** È senz'altro uno dei sistemi più efficaci tra quelli visti per garantire la governabilità. Basta che un partito o una coalizione ottenga un voto in più degli altri, al secondo turno elettorale, che ottiene la maggioranza in parlamento.

**Il voto di sfiducia costruttivo.** Questo sistema fu adottato prima in Germania, poi in Spagna e in altri paesi democratici avanzati. Il semplice requisito della sfiducia del Primo Ministro deve essere seguito, entro pochi giorni, da un altro voto ugualmente a maggioranza assoluta, con il quale si conferisce quella carica a un'altra personalità, pena lo scioglimento del parlamento o una fase transitoria di poteri quasi eccezionali per il capo di governo sfiduciato.

Nella pratica si è rivelato un efficace deterrente nei confronti di partiti propensi a produrre crisi di governo allo scopo di ottenere vantaggi in termini di cariche e di politiche. Questo tipo di deterrenza ha operato così bene in Germania che è stato utilizzato soltanto due volte: nel 1972, a elezioni anticipate, sostanzialmente volute dal socialdemocratico per rafforzare la coalizione di

governo; e nel 1982, per un cambiamento di maggioranza, con lo spostamento dei liberali dalla coalizione con i socialdemocratici a quella con i democristiani, spostamento poi legittimato con le elezioni del 1983. In effetti l'opposizione se sa di non avere i voti sufficienti a far scattare la sfiducia costruttiva su un loro candidato evita di far cadere il governo, in questo modo si evitano gravi e lunghi periodi di instabilità politica.

**Circoscrizioni elettorali ridotte.** “Se si vuole ridurre il numero dei partiti rappresentati in Parlamento è possibile farlo, senza abbandonare la rappresentanza proporzionale, ma unicamente disegnando circoscrizioni elettorali piccole, vale a dire che eleggano, ciascuna, non più di cinque parlamentari. È facile capire che circoscrizioni di questo tipo, il partito ovvero il candidato dovranno conquistare quasi il 20% dei voti, soglia alla quale davvero pochi partiti possono sperare di giungere” G. Pasquino, 2009. È un sistema semplice ed efficace per limitare la frammentazione politica e consentire una maggiore stabilità ai governi. Non funziona bene nei paesi in cui esistono diversi partiti geograficamente concentrati.

### LA RAPPRESENTANZA delle MINORANZE

La frammentazione politica è un grave difetto, ma spesso per ovviare a esso, si cade nell'eccesso opposto: la cancellazione del pluralismo politico. Può succedere che milioni di persone, che non la pensano come i due partiti maggiori, come quelli che si alternano al governo da moltissimi anni in Gran Bretagna, non siano rappresentati in Parlamento. Nel sistema maggioritario semplice si cancella la voce di queste persone.

Non solo, ma si impedisce la nascita di nuovi partiti. In Gran Bretagna o negli Stati Uniti da tempo memorabile non nasce un nuovo partito. Nella dittatura circola una sola ideologia politica: quella del dittatore; nel bipartitismo ne circolano due, quindi si tratta di una democrazia a metà. In pratica ci sono due schieramenti, tutti gli altri non hanno diritto di esistere. Paesi, come gli Usa, infatti, riescono a rinnovarsi politicamente solo dall'interno dei partiti. In pratica ogni tanto esce qualche nuovo leader politico che porta un po' di aria nuova, ma spesso non c'è un vero rinnovamento.

**Le minoranze geograficamente concentrate.** Un altro fenomeno molto comune nelle democrazie moderne è la presenza di forti partiti regionali, in scienza politica chiamate minoranze geograficamente concentrate. Al contrario di quanto si può credere non è un fatto positivo per molti motivi.

Innanzitutto perché la maggior parte delle volte i piccoli partiti radicati in un'area molto limitata spesso sono portatori di **tendenze disgregatrici dell'unità nazionale**, di richieste di forti autonomie o, addirittura aspirano a distaccarsi, creando tensioni. Non solo, ma le minoranze geograficamente concentrate sono pronte a scendere in piazza per difendere gli interessi locali, spesso a scapito di quelli nazionali. Premono sui governi centrali, spesso ricattandoli per avere privilegi e leggi speciali, come costituire un “porto franco”, cioè un'area con tasse ridotte, oltre che chiedono finanziamenti.

È un sistema che porta al campanilismo, al regionalismo, a richieste esagerate di autonomia, che spesso si traducono in forti diseguaglianze nelle diverse aree. Per avere un esempio basta guardare la differenza che c'era nell'assistenza sanitaria nel 2010 tra un cittadino che viveva nell'alto Adige e uno che viveva nelle regioni meridionali. Il primo oltre ad avere strutture ospedaliere di livello europeo, spesso non pagava i farmaci e aveva diritto a varie forme di

assistenza domiciliare. Il secondo pagava tutti i farmaci e spesso era costretto a farsi ricoverare in ospedale del Nord Italia per avere cure adeguate.

In alcuni casi, **i partiti regionali** non sono veri partiti con una precisa collocazione ideologica, ma “feudi” di piccoli boss locali, affermatosi non di rado con metodi mafiosi clientelari o col paternalismo, attraverso concessioni di favori e privilegi. Al sud Italia nel passato ci sono stati alcuni di questi casi.

Questi motivi, anche se può sembrare antidemocratico, sono sufficienti a consigliare di introdurre dei meccanismi, come **soglie di sbarramento nazionali**, per scoraggiare la nascita di partiti geograficamente concentrati.

Se qualcuno fonda un nuovo partito, proponendo idee nuove, deve essere assolutamente incoraggiato ad allargare la sua presenza a tutto il territorio nazionale. L'esperienza ci insegna che i partiti locali hanno sempre creato grossi problemi; vedi paesi Baschi, in Spagna o i Valloni in Belgio e così via. In casi estremi possono portare alla disgregazione dello Stato nazionale.

## I SISTEMI ELETTORALI PIÙ COMUNI

Nel mondo esistono tantissimi sistemi elettorali, a volte presentano leggere differenze, ma più spesso differiscono sensibilmente, però quasi tutti sono riconducibili a due modelli base: il sistema di rappresentanza proporzionale e quello maggioritario. Per questo motivo è opportuno partire da questi due modelli, per individuarne pregi e difetti, se si vuole riuscire a disegnare un sistema elettorale “ideale”.

### IL SISTEMA di RAPPRESENTANZA PROPORZIONALE

È il sistema più antico, quello che in un certo senso rispecchia di più il concetto di democrazia. I seggi, con questo sistema, sono ripartiti fra tutti i partiti che partecipano alle elezioni in proporzione ai voti conseguiti, al di sopra di una determinata quota minima (clausola di sbarramento). A tale scopo esistono non solo numerosi meccanismi proporzionali per l'assegnazione dei seggi, ma anche numerose clausole che incidono su questa assegnazione. Ne deriva che esistono numerosi varianti del sistema elettorale proporzionale, nazionali e locali. Tuttavia il principio unificante è quello di garantire una corrispondenza percentuale, il più fedele possibile, tra i voti ottenuti dai partiti e i seggi in Parlamento loro attribuiti.

**Pregi.** Il sistema proporzionale consente anche alle forze politiche minori di essere rappresentate, per questo motivo riflette, in modo sostanzialmente esatto, in Parlamento il seguito di cui ciascun partito gode nel paese.

Il secondo pregio è che il potere del direttivo dei partiti è controbilanciato, in quanto sono le preferenze a far eleggere un candidato, non gli apparati di partito, come succede con i sistemi che utilizzano le liste bloccate.

**Difetti.** Il punto debole di questo sistema è che esso favorisce la frammentazione del quadro politico e, quindi, quasi sempre è necessario ricorrere a una coalizione di più partiti per formare il governo. In Polonia, ad esempio, le elezioni nel 1991 produssero 29 partiti senza che nessuno di essi riuscisse a ottenere più del 14% (e con i primi 4 che insieme non riuscivano ad arrivare al 50% dei seggi). Il che spesso si traduce in governi deboli e di breve durata, con un clima di perenne litigiosità e i piccoli partiti che ricattano quelli grandi. Di ciò si rese conto bene Bettino Craxi che negli anni '80 fece diventare il suo PSI punto centrale del sistema politico italiano. Se

si opponeva a una riforma, non restava altra possibilità che una crisi di governo, cosa che non conveniva a nessuno.

In effetti, col sistema elettorale proporzionale raramente un partito raggiunge la maggioranza, cioè riesce a prendere il 51% dei voti, il che significa un voto su due. “La maggior parte dei governi sono, nei sistemi proporzionali, governi di coalizione” G. Sartori, 2000.

Il sistema proporzionale, quindi, presenta il grave difetto che non garantisce la **governabilità**, per questo motivo non è stato mai preso in considerazione nei paesi angloamericani. Ma anche quando si riesce a formare dei governi, spesso sono deboli, impotenti e non in grado di portare avanti una linea politica di lungo respiro. Non è detto che i governi di coalizione hanno necessariamente un rendimento minore dei governi monopartiti, però sicuramente sono meno stabili. Di frequente provocano immobilità, nel senso che i governi prolungano la loro sopravvivenza non facendo niente. Gabriel Almond e altri politologi di scuola americana sostengono che le democrazie funzionanti sono solo di tipo inglese o scandinavo, Svezia e Norvegia, mentre i sistemi proporzionali con governi di coalizione finiscono per essere sistemi politici “non funzionanti”.

In secondo luogo, come ha accertato una ricerca condotta da G. Pasquino (2009) il sistema proporzionale favorisce le scissioni (e perciò la frammentazione del sistema politico). Nel nostro paese, dal 1946 al 1993, solo nella sinistra si sono avute ben 6 scissioni. “Tutte queste scissioni sarebbero state molto improbabili se i protagonisti non avessero potuto contare sull'opportunità di ottenere quella rappresentanza parlamentare che il sistema elettorale proporzionale offriva loro, in termini di relativa facilità di accesso al Parlamento”G. Pasquino, 2009.

In ultimo, il sistema proporzionale favorisce il clientelismo. Ogni politico si crea un piccolo feudo o una corte di amici, spesso camuffata da associazione, in modo da dispensare favori e raccomandazioni. Non andiamo oltre, perché abbiamo sperimentato a nostre spese tutti difetti di questo sistema nella prima repubblica.

## IL SISTEMA MAGGIORITARIO

I sistemi elettorali maggioritari possono essere uninominali o plurinominali. Se sono in uso i primi, il seggio viene attribuito solitamente al candidato che ha ottenuto la maggioranza relativa (inferiore al 50%) dei voti. I voti riportati dai candidati degli altri contrassegni elettorali restano del tutto inutilizzati.

È il sistema prevalente in Inghilterra, che è anche il più radicale dei sistemi uninominali maggioritari. Il paese è diviso in 650 circoscrizioni, che corrispondono al numero dei deputati da eleggere. In ciascun collegio viene eletto un solo candidato, quello che ottiene più voti. I resti non vengono conteggiati, e dunque è possibile ottenere la maggioranza, pur essendo in minoranza nel paese. Nella realtà inglese, dominata da due soli grandi partiti, ha sempre garantito la formazione di governi stabili.

**Maggioritario uninominale a “doppio turno”**, alla francese. Con questo sistema al primo turno vengono eletti i candidati che hanno riportato una certa percentuale di voti (ad esempio il 51%); al secondo turno, il candidato che ottiene più voti. Un po' come si fa con l'elezione dei sindaci oggi nel nostro paese.

La sfida, al secondo turno, è sempre bipolare. I partiti sono obbligati a concordare tra loro i ritiri che massimizzano le possibilità di vittoria dei candidati rimasti in lizza. I ritiri sono anche

consegnati in modo da introdurre un correttivo al meccanismo maggioritario, riflettendo la forza politica dei rispettivi partiti.

**Pregi.** I sistemi maggioritari incoraggiano il raggruppamento delle forze politiche in due grandi partiti o coalizioni di partiti e favoriscono la formazione di maggioranze di governo più compatte e stabili. Anche in Italia negli anni che è stato adottato questo sistema (anche se si trattava di un sistema misto, in quanto il 25% dei deputati era eletto con il proporzionale), abbiamo avuto maggiore stabilità politica.

**Difetti.** Il maggioritario anche se nella pratica garantisce una maggiore stabilità dei governi, non assicura sempre la governabilità. Nei paesi dove esistono 3 – 4 partiti o dove c'è la presenza di partiti geograficamente concentrati si possono creare situazioni di instabilità. Ultimamente anche nel Regno Unito hanno avuto problemi. Alle elezioni inglesi del 2010 sono usciti 3 partiti: conservatori, laburisti e social liberali. Era impossibile fare un governo senza ricorrere a una coalizione.

Per secondo, nei paesi in cui esistono molti partiti, come il nostro, per avere più possibilità di superare il primo turno, di solito si creano delle coalizioni. E allora il problema della litigiosità si sposta all'interno delle coalizioni. Anche se le cose con il maggioritario sono migliorate in Italia, infatti, sia all'interno della coalizione di sinistra che di quella di destra si è continuato a bisticciare.

Non di rado, accade ancora che i grandi partiti subiscono il ricatto di quelli piccoli. Se non riescono a ottenere quello che vogliono, possono decidere di far cadere il governo. Citiamo solo 3 casi, quello dell'UDC che nel 2005 fece sfiorare la crisi politica al centrodestra. Nel 2008, poi, è bastata la defezione di un piccolo partito come l'Udeur per far cadere il governo Prodi. Nel 2010 il governo Berlusconi fu messo in crisi da una defezione di un gruppo di parlamentari guidato da Fini. In effetti, questo sistema ha dimostrato di dare luogo a formazioni meno stabili di quanto si pensava.

Molti imputano questo difetto alla quota proporzionale, altri come Sartori pensano che sia dovuto al maggioritario a un solo turno, che favorisce la “proporzionalizzazione” del maggioritario. A nostro avviso anche effettuando queste correzioni, se in un paese esistono 4 forti partiti, il sistema non garantisce sempre la governabilità.

Non è l'unico difetto. In ogni collegio viene eletto un solo candidato, ciò limita non solo la presenza dei piccoli partiti, ma **le minoranze non sono rappresentate** in parlamento. Inoltre, se un partito si classifica secondo in ogni collegio elettorale e perde l'elezione solo per una manciata di voti, nonostante a livello nazionale abbia milioni di voti (quasi quanto il partito che ha vinto), non porta nessuno rappresentante in Parlamento. I politologi parlano in questo caso di pluralismo limitato, in quanto il numero dei partiti è contenuto artificialmente. In effetti un sistema di partiti con due soli partiti è insufficiente per recepire le differenziazioni ideologiche di pensiero esistente nella popolazione.

Per terzo, la scelta dei candidati da presentare nei singoli collegi è fatta dai segretari di partito (o dai direttivi), che decidendo a chi dare i “collegi sicuri”, decidono in un buon numero di casi anche chi deve andare in parlamento. In effetti, in molti casi più che il popolo, sono gli apparati di partito a stabilire i nomi dei futuri parlamentari.

Quarto, di fatti non esistono le preferenze. L'elettore di destra, ad esempio, può votare solo per il candidato che gli propone il partito. Se egli non stima quella persona non ha alternative. In effetti, la scelta del cittadino è molto limitata.

In ultimo, se una persona di destra vive in una zona dominata dalle forze di sinistra (o viceversa), non va neanche a votare, perché inutile (tanto vincono sempre gli avversari). Non per niente in Italia, negli anni che è stato in uso questo sistema, l'assenteismo è aumentato in modo sensibile. Nemmeno in Gran Bretagna va a votare tantissima gente.

## I SISTEMI MISTI

Hanno una vita più recente in quanto in maggior parte creati per ovviare ai limiti che sia il sistema proporzionale che quello maggioritario hanno dimostrato col tempo. "L'insoddisfazione nei confronti tanto della rappresentanza proporzionale quanto dei sistemi maggioritari ha prodotto la ricerca e l'elaborazione di una grande varietà di sistemi misti" G. Pasquino, 2009. "I riformatori hanno cominciato a giocare con l'idea che il meglio si ottiene con un misto, con una miscela di maggioritario secco e di proporzionale," G. Sartori, 2000. In verità i sistemi misti sono migliori solo se riescono a correggere i difetti dei maggioritari o dei proporzionali e a conseguire gli obiettivi che si prefiggono, come garantire la governabilità.

Noi, piuttosto che avventurarci nella loro analisi, anche perché sono così numerosi che ci vorrebbe un intero trattato per descriverli, ci siamo cimentati nel duro lavoro di creare un sistema elettorale "ideale", che fosse in grado di soddisfare tutti i criteri descritti nella prima parte di questo capitolo. L'abbiamo chiamato "proporzionale a doppio turno". Lo vedremo nel prossimo capitolo.

## CAPITOLO IV



### IL SISTEMA ELETTORALE IDEALE

Il sistema elettorale da noi proposto è un proporzionale a doppio turno, che riunisce insieme i vantaggi del sistema proporzionale e di quello maggioritario, cioè garantisce sia la governabilità, sia una rappresentanza alle minoranze.

Ecco come funziona.

**Il primo turno.** Si svolgerebbe con le stesse modalità con cui si votava in Italia fino agli anni '90, con due sole differenze: a) **Preferenza unica** (modifica che fu apportata nel sistema italiano negli anni 90), per impedire cordate e abbinamenti; b) **L'adozione di una doppia scheda**, la prima su cui esprimere il voto per il partito e il candidato a primo ministro prescelto (su questa scheda si vota semplicemente con un segno di croce, senza scrivere niente); la seconda per indicare le preferenze, ossia il nome delle persone da mandare in Parlamento. Ci torneremo più avanti.

Una volta terminato il primo turno, i due partiti o le coalizioni, che prendono più voti vanno al ballottaggio, gli altri restano alla finestra. In altre parole, chi ha perso le elezioni non può partecipare, appoggiando un partito maggiore alla seconda tornata elettorale, né tanto meno può entrare nella coalizione o fare accordi. Tutto ciò per evitare accordi, manovre oscure o “comperie di voti” in cambio di favori o di cariche pubbliche. La possibilità di formare delle coalizioni, perciò, deve restare limitata alla prima fase.

Chiaramente per evitare assembramenti non omogenei le coalizioni possono essere costituite al massimo da tre partiti, perché, come sostiene giustamente G. Sartori, un governo composto da coalizioni composte da un gran numero di partiti può essere inefficiente, cioè non recare alcun contributo a una effettiva governabilità. In effetti può succedere che il parlamento si astiene dal prendere iniziative per evitare che qualcuno faccia cadere il governo.

**Il secondo turno o secondarie.** Il partito o la coalizione che prende anche un solo voto in più su scala nazionale al secondo turno vince le elezioni e prende il premio di maggioranza. In effetti, il nostro modello prevede un numero fisso e prestabilito di parlamentari, indipendente dal numero degli elettori. La nostra proposta è una sola camera, la camera dei deputati, composta da non più di 430 persone (nel 2008 solo quattro camere basse europee, compreso l'Italia, superavano il limite di 500 parlamentari, Francia, Germania e Gran Bretagna, perciò, accogliendo la proposta di diversi autori di scienza politica siamo convinti che il Parlamento ideale non dovrebbe essere più numeroso).



Alla maggioranza potrebbero andare 230 seggi e 200 all'opposizione. Questo indipendente dalla percentuale di voti ottenuti, ad esempio anche se la coalizione vincente arrivasse a prendere il 90% dei voti (o, al contrario, l'opposizione il 49%).

Una variante di questo sistema potrebbe consistere nell'ammettere al secondo turno, cioè al ballottaggio, anche un terzo partito se quest'ultimo ha conseguito una percentuale di voti leggermente inferiore al secondo partito. L'importante è che chi, poi, vince, ottenga la maggioranza assoluta dei seggi. Bisogna assolutamente evitare che chi vince le elezioni, non abbia, poi, i numeri per governare.

**Parlamento monocamerale.** Per semplificare al massimo si consiglia un sistema monocamerale, la camera dei deputati, che svolge il "lavoro ordinario", mentre, il Senato, eletto con il sistema proporzionale, si riunirebbe solo per "motivi straordinari" come modifiche della costituzione, elezione del capo dello stato ecc., in effetti diventerebbe un'assemblea costituente, come abbiamo detto in precedenza.

**L'opposizione.** I seggi da assegnare all'opposizione, nel nostro esempio 200, invece, vanno ripartiti in modo proporzionale ai voti conseguiti nel primo turno elettorale. Questo per far sì che tutte le forze politiche che superano una certa soglia, ad esempio il 3% su scala nazionale, siano rappresentate in Parlamento. In questo modo non solo è garantita la governabilità, ma anche la rappresentanza delle minoranze e non si costringe i partiti a fare coalizioni innaturali. I partiti maggiori se trovano buoni alleati bene, altrimenti possono decidere di correre da soli. Ad essi, basta arrivare al ballottaggio per avere serie possibilità di vincere le elezioni. Finirebbe il ricatto dei partiti piccoli, spesso indispensabili per formare un governo.

**La convention.** Una volta terminato il primo turno elettorale, questa è l'altra grande novità, i parlamentari dei due partiti usciti vincitori alle primarie (nel nostro esempio 230 persone) si riuniscono in una convention per scegliere chi li deve guidare. Una volta che hanno il loro candidato a **Primo Ministro**, quest'ultimo mette a punto il programma elettorale e forma la sua squadra di governo, cioè indica coloro che diventeranno i suoi ministri, nel caso di vittoria al ballottaggio.

In questo modo, il popolo già prima del secondo turno saprà chi sarà il prossimo Ministro della Giustizia o quello della Pubblica Istruzione, sempre che vinca quella coalizione. Al limite, se un elettore non gradisce alcuni ministri, può benissimo decidere di votare per l'altro schieramento. Il vantaggio con questo sistema è duplice: non solo andrà al potere un leader con una maggioranza certa, ma si sapranno in anticipo già i nomi dei componenti del governo.

Poi si vota, chi prende un solo voto di più, prende 230 seggi, la coalizione perdente va all'opposizione, insieme agli altri (cioè avrà in proporzione una quota dei 200 seggi).

**I VANTAGGI.** Questo sistema, a nostro giudizio, racchiude in sé i pregi sia dei sistemi proporzionali che di quelli maggioritari, vediamoli insieme:

**Garantisce la governabilità.** Una volta noti i risultati del ballottaggio, non c'è bisogno di lunghe consultazioni da parte del capo dello Stato per dare l'incarico per formare il governo, abbiamo già la lista completa dei ministri e il governo è stato già legittimato dal voto popolare. Il

mandato popolare è rispettato al 100% in quanto non si può verificare che vince la sinistra e si formi una coalizione di destra o viceversa.

In secondo luogo, con questo sistema andrà al potere un solo partito o una coalizione formata da non più di tre partiti. Si avranno, perciò, maggioranze più compatte e governi stabili.

**Evita l'eccessiva frammentazione.** I piccoli partiti, col tempo, saranno spinti a coalizzarsi o ad entrare in quelli maggiori, in quanto correre da soli significa soltanto garantirsi una piccola quota proporzionale in Parlamento, senza avere alcuna voce in capitolo nelle scelte politiche. Il sistema proporzionale al primo turno non deve indurre in inganno e nemmeno la presenza di una soglia di accesso molto bassa, perché sono due requisiti sufficienti solo per essere presenti in Parlamento, non per andare al governo.

In pratica, chi vorrà contare di più, dovrà coalizzarsi o resterà confinato per sempre all'opposizione. Ma soprattutto i piccoli partiti scompariranno semplicemente perché il loro apporto non saranno necessario per formare i governi, perciò, a poco a poco, perderanno importanza. Il doppio turno, infatti, ha una notevole efficacia di "dis-rappresentativa", in particolar modo nei confronti di partiti estremisti che possano venire fortemente sottorappresentati. In questo modo, col tempo resteranno sulla scena non più di 4 - 5 soggetti politici. Ad esempio, in Italia i sostenitori dei partiti di estrema sinistra saranno costretti a far convergere i loro voti sul Partito Democratico, se non vorranno far vincere sempre la destra.

**Garantisce una rappresentanza alle minoranze.** Dato che i seggi destinati all'opposizione sono distribuiti in modo proporzionale, anche i piccoli partiti saranno presenti in parlamento. Non succederà, come nel maggioritario, che i piccoli partiti vengano eliminati o schiacciati. In secondo luogo non si impedisce a nuovi partiti di nascere e affermarsi. Tutti potranno avere un rappresentante in Parlamento.

**Limita il clientelismo.** È vero che al primo turno non cambia quasi niente, i parlamentari per essere eletti continueranno a cercare il voto distribuendo favori, ma con il tempo il secondo turno cambierà tutto. Un partito o una coalizione, infatti, se vuole vincere, non può basarsi solo sul voto clientelare, perché per spuntarla al ballottaggio (dove non esistono le preferenze) deve prendere il 51% dei voti e perciò deve puntare sul voto di opinione.

In parole povere, al secondo turno deve proporre un programma credibile, soprattutto deve convincere gli elettori dei partiti ormai fuori dal gioco (cioè che hanno perso al primo turno). Diventeranno questi, in effetti, il vero ago della bilancia, perché con il loro voto potranno determinare la vittoria o la sconfitta dell'uno o dell'altro schieramento. Per questo bisogna vietare accordi sottobanco, patti, concessioni ecc., in altre parole deve essere proibito ai partiti, che hanno perso le primarie, di fare campagna elettorale per una o l'altra coalizione.

**La doppia scheda.** Il peso dei voti clientelari sarà ulteriormente ridotto, come abbiamo detto, dall'adozione di una scheda per scegliere il partito e una per le preferenze. Se è vero, infatti, che gli elettori continueranno in maggior parte a votare in modo clientelare nell'esprimere le preferenze, sarà diverso per la prima scheda, quella in cui si vota solo per il partito, per intenderci. Qui prevarrà, essendo anche meno controllabile, il voto di opinione. In effetti i voti di scambio conteranno molto meno, che nel sistema in vigore in Italia nella prima repubblica, in quanto sarà la prima scheda a determinare il numero dei parlamentari da assegnare a ciascun

partito. Le preferenze, espresse sulla seconda scheda, infatti, servono solo a stabilire quali dei candidati di quel partito vanno in parlamento.

Tale meccanismo è usato con successo in Germania, dove l'elettore esprime due voti: *erststimme* e *zweitstimme*. Il primo serve per votare per i collegi uninominali, il secondo esprime un voto soltanto alle liste. È questo secondo voto (che è sicuramente voto di opinione, perché senza preferenze), a determinare il numero di seggi da assegnare ai singoli partiti, mentre il primo voto, *erststimme*, serve a indicare quali dei candidati di quel partito andranno al Parlamento.

**LE 4 REGOLE PRINCIPALI.** Questo sistema elettorale dovrebbe essere completato da 4 norme studiate per evitare il rischio di degenerazioni dei parlamenti viste nelle precedenti pagine.

**1 - Separazione dei ruoli tra governo e opposizione.** Per evitare tentazioni trasformistiche o di incappare in una delle degenerazioni del Parlamento evidenziate dai politologi, tutti coloro che sono eletti all'opposizione non possono ricoprire incarichi di governo o essere chiamati a dirigere enti, società pubbliche ecc., tutto ciò per evitare la “compera” di deputati. Democrazia non significa spartizione del potere, in altre parole governo e opposizione devono essere sempre due forze distinte, che si contrappongono.

La principale funzione dell'opposizione, difatti, è **controllare l'operato del governo**, rivelare casi di corruzione e evidenziare le scelte sbagliate. Senza opposizione il sistema fa fatica a correggere i suoi errori e il regime può trasformarsi in una democrazia clientelare. Non deve essere possibile, come succede in molti enti locali, che il sindaco, distribuisce incarichi, fondi e favori a tutti, mettendo a tacere l'opposizione. Nel caso, il Primo Ministro voglia operare un *rimpasto* nel suo governo, lo può fare, ma può nominare soltanto persone appartenenti ai partiti di maggioranza o esperti esterni, cioè non iscritti a nessun partito. In conclusione chi è stato eletto all'opposizione non può ricoprire nessuna carica anche se si dimette dal parlamento.

**2 - Fedeltà al mandato popolare.** Una delle cose più scandalose della prima Repubblica, come abbiamo accennato in precedenza, era il cambio di casacca (*crossing the floor*). Persone elette nelle liste di sinistra che passavano a destra o viceversa. Un politico non può presentarsi alle elezioni portando avanti una certa linea politica, ad esempio, si dichiara contrario all'aborto o al nucleare, e poi, una volta eletto, cambia schieramento e principi. “Quando i parlamentari adottano comportamenti trasformistici senza subire immediate sanzioni elettorali, quando maggioranze e opposizioni confondono consociativamente i rispettivi ruoli, quando il governo non si afferma come guida riconosciuta, rispettata e obbedita dalla propria maggioranza parlamentare, la forma parlamentare di governo degenera fino a produrre una democrazia impotente, destinata a un cattivo funzionamento” G. Pasquino, 2009.

Per evitare rischi trasformistici non deve essere permesso ai parlamentari di cambiare partito in Parlamento. Chi non si riconosce più nel proprio partito, cambia idea e non vuol più far parte del gruppo in cui è stato eletto, deve dimettersi e lasciare il posto al primo dei non eletti. Non deve capitare che un partito parta con 30 parlamentari e alla fine della legislatura si ritrovi solo con 10. La gente vota innanzitutto per il partito, poi per le persone e le sceglie anche in base al partito a cui appartiene. Non dimentichiamo, inoltre, che la nostra è una **democrazia di partiti**,

non di individui. Se sparissero i partiti e si cadrebbe nell'individualismo, facendo diventare il parlamento un organismo ingovernabile.

**3 - Elezioni in caso di crisi.** Il vero spirito democratico significa, innanzitutto, rispetto della volontà popolare. Non si deve verificare che i partiti che hanno perso le elezioni, vanno al governo (se mai *comprando* un gruppo di parlamentari) o che chi ha vinto le elezioni si ritrovi senza una maggioranza. Per questo motivo in caso di sfiducia del governo, il capo dello Stato deve sciogliere il Parlamento ed indire nuove elezioni.

**4 - Limite ai mandati.** Nessun primo ministro per ricoprire tale carica per più di due mandati (in totale massimo 10 anni, se cade il governo) e nessun parlamentare può essere confermato per più di 3 volte (max 15 anni), tutto ciò anche per favorire il ricambio della classe politica ed evitare il fenomeno della occupazione del potere segnalato nelle pagine precedenti.

Dei sistemi presidenziali parleremo nel e book “Il presidenzialismo” (vedi home page).

Fine