

## DEMOCRAZIA VERSUS GOVERNABILITÀ

La migrazione di alcuni parlamentari del Movimento Cinque Stelle (M5S) verso altre aggregazioni, perlopiú di centrodestra, sia dopo la caduta del governo Conte I sia dopo il voto sul MES (Meccanismo Europeo di Stabilità)<sup>1</sup> nel governo Conte II, con il contestuale raggiungimento del numero di firme necessarie per chiedere il referendum sul taglio del numero dei parlamentari<sup>2</sup>, pone almeno quattro punti di riflessione. Il primo concerne la fragilità coesiva dei movimenti e dei partiti post-ideologici perché, in assenza di un paradigma di riferimento, mitopoietico e/o scepsipoietico<sup>3</sup> nell'ambito di un sistema coerente di principi ispiratori, si formano aggregazioni eterogenee con tensioni centripete e centrifughe, che generano un instabile equilibrio nella scelta delle azioni programmatiche, delle alleanze, e della pratica di governo. Il M5S, autodefinitosi post-ideologico, ha mostrato tale debolezza sia con l'assunzione di posizioni in contrasto con i principi piú volte proclamati, sia con gli abbandoni subíti e/o minacciati prima e súbito dopo il cambio di maggioranza. È un aspetto rilevante nella gestione delle risorse interne e del consenso.

Il secondo riguarda lo spostamento della centralità dall'ideologia ispiratrice della linea politica al capo politico fautore della stessa, generando un processo identificativo con lui che rende difficile la convivenza delle altre linee in un gruppo. Anche nei partiti ideologici c'erano capi, spesso in conflitto aspro tra loro sia per questioni di interesse spiccio, piú discutibile, sia per visioni diverse del mondo e del futuro, piú naturale, ma c'era una maggiore coerenza nelle posizioni politiche e nelle strategie relazionali interne e esterne perché si ispiravano a un sistema di riferimento comune. Il disancoraggio dai paradigmi si riflette nei programmi, nei rapporti con gli elettori, nell'impoverimento del linguaggio usato per comunicare, nello stile della propaganda, nell'accresciuto individualismo caratterizzante le scelte dei rappresentanti e dei quadri intermedi.

Il terzo si riferisce alle ragioni che inducono all'abbandono del M5S: è solo questione di differenza di vedute che rende inconciliabile la convivenza nella stessa organizzazione o è convenienza strategica individuale o è capacità dell'avversario che cerca di indebolire il M5S sottraendo a esso forze necessarie? In tutti e tre i casi, l'obiettivo (volente o nolente) è indebolire il governo e, magari, lasciarlo senza maggioranza, obbligando Conte a dare le dimissioni e il paese a andare alle elezioni. Si può presumere che i transfughi cerchino di ottenere una rielezione con chi è dato per vincente e sta all'opposizione; può essere che siano favorevoli alla sua politica in modo autentico per coincidenza di visione e prospettive della società e della prassi di governo, e che vogliano la vittoria della coalizione di destra a danno del M5S, dal quale provengono, e forse a danno del paese, perseverando con coerenza nel loro credo etico.

Il quarto emerge dalle frequenti minacce di multa ai fuoriusciti, espresse dal capo del M5S, Luigi Di Maio – multa, tra l'altro, non esigibile perché il contratto stipulato, pur privato, è nullo giacché contrario alla Costituzione vigente –, e contestuali richieste agli alleati di introdurre il vincolo di mandato. Il ritornello del M5S. Su questo punto il Partito Democratico (PD) e altri hanno una posizione contraria, ferma e irremovibile: non si può fare perché è anticostituzionale. Sul vincolo di mandato ci si sofferma ancora, come già fatto in passato nella presente rivista<sup>4</sup>, perché ha effetti sulla governabilità che si combinano con le conseguenze della riforma costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari, approvata l'8 ottobre 2019. Per motivi differenti, entrambe le proposte tendono a indebolire la democrazia e la rappresentanza e a favorire la governabilità, perché riducono le diversità di posizioni e le mediazioni necessarie.

### *Vincolo di mandato o mandato imperativo*

Nella passata XVII legislatura, il M5S aveva già presentato un disegno di legge costituzionale (S2759, 23 marzo 2017) sul vincolo di mandato. Lo aveva riproposto nel “*Contratto per il governo del cambiamento*” (§20, p. 35) del governo Conte I. Forse, è solo propaganda. Forse, vuole un sistema piú autoritario. I casi eclatanti e frequenti della cronaca politica sono stati utilizzati dal M5S contro il divieto di mandato imperativo, minando e predisponendo le coscienze verso una restrizione dell’autonomia dell’eletto<sup>5</sup>. Le migrazioni dei parlamentari non devono indurre a limitare la loro libertà perché i cambiamenti di appartenenza politica degli eletti, paradossalmente, in tante circostanze rappresentano un bene per la collettività depotenziando lo strapotere di qualche capo.

L’obiettivo manifesto del vincolo di mandato è impedire il trasformismo. Oggi, si può limitare minacciando l’infedele di non inserirlo in lista nella elezione successiva e il vincolo è superfluo. Si può favorire convincendo l’avversario a passare dalla propria parte promettendogli un posto in lista, ma il convincimento del transfuga può essere autentico e, in tal caso, deve essere assolutamente garantito. Esistono anche i voti di protesta all’interno dello stesso partito per il tradimento del programma e la fuoriuscita testimonia tale tradimento e lo comunica pubblicamente all’elettorato. Il vincolo di mandato sopprime, quindi, una libertà fondamentale dell’eletto: spetta agli elettori vigilare e valutare il suo operato con il loro voto nella elezione successiva.

Il vincolo di mandato risale al periodo medioevale, quando le assemblee erano convocate per decidere su temi circoscritti e noti, sui quali gli elettori erano in grado di esprimere indicazioni precise. Nel tempo i problemi sono aumentati e sono diventati piú complicati, sicché è difficile conoscere in anticipo tutte le questioni che devono essere affrontate e tutti i loro aspetti: si sa il diavolo (o Dio?) è nei dettagli. Così, nel 1774 si è formulato il principio di libero mandato<sup>6</sup>, diventato subito l’essenza della democrazia: gli eletti svolgono il loro incarico senza alcun obbligo nei confronti dei partiti, dei programmi elettorali, e dei cittadini stessi. È stato introdotto nella Costituzione francese del 1791 proprio per eliminare il preesistente vincolo di mandato<sup>7</sup>, nello Statuto Albertino (art. 41)<sup>8</sup>, e nella Costituzione della Repubblica italiana (art. 67)<sup>9</sup>. Riproporlo, è tornare al medioevo o a un sistema piú autoritario: l’eletto è eterodiretto dal capo, perché è obbligato a seguirlo, giacché o vota come lui ha indicato o si dimette e subentra un altro piú fedele. Si instaura, così, il predominio del capo, sia pure limitato al periodo in cui è in carica. E se non ci sono limiti al numero dei mandati, almeno per le cariche esecutive, c’è il rischio che il capo continui a imperversare nel tempo. Il compito del rappresentante, infatti, non è solo portare le istanze dei suoi elettori nelle istituzioni, ma anche interpretare con responsabilità e disciplina la mediazione tra la posizione propria e le posizioni degli altri, di coloro che la pensano diversamente, al fine di conseguire il bene comune<sup>10</sup>.

La mediazione tra gli attori sociali e politici è un processo lungo e complesso; perciò, sono impensabili e impraticabili le continue votazioni dirette degli elettori su una miriade di particolari, dove un termine per un altro può cambiare la prospettiva di un progetto: è la questione sollevata dalle consultazioni in rete del M5S. C’è stata esaltazione e denigrazione dei media sulla piattaforma Rousseau come strumento di democrazia/antidemocrazia: la consultazione riguarda esclusivamente gli iscritti, appartenenti al M5S, che sono un sottoinsieme dei loro militanti; pertanto, al piú riguarderà la democrazia interna e non la democrazia in sé e di una collettività nazionale. Se non soffia vento, l’aria è immobile: la scelta di consultare la propria base, dopo avere concluso la trattativa per la formazione del governo Conte II, ha un tratto eversivo preoccupante e ha destato le tante legittime e comprovate critiche che, per brevità, non si esaminano.

### *Taglio dei parlamentari e riforma costituzionale*

La riduzione del numero dei parlamentari, giustificata con il risparmio di risorse e corroborata dalla crescente avversione alla politica, alimentata a arte, e ai politici, insultati con disprezzo con il termine casta, ha effetti sulla rappresentanza e, quindi, sulla governabilità indebolendo in qualche modo la democrazia. Il tema è ancora più complesso del precedente e qui si delineano appena i capisaldi, procedendo per domande.

Sono davvero troppi i parlamentari italiani? Si può eseguire un confronto corretto prendendo a esempio i paesi più simili all'Italia: Francia, Germania, e Regno Unito<sup>11</sup>. In Italia il numero di elettori per ciascun membro eletto alla Camera è circa 80 mila, dato da oltre 51 milioni di elettori<sup>12</sup> diviso 630: il rapporto è simile a quello dei paesi citati. Non c'è, quindi, una specificità italiana di sopra-rappresentazione dei parlamentari. Si possono trovare confronti che giustificano la riduzione, ma possono essere ingannevoli, perché si devono comparare oggetti comparabili; per esempio, l'Abruzzo ha 1.308.451 abitanti (al 30-04-2019), una superficie di 10.308,80 kmq, e un consiglio regionale formato da 31 membri. Se negli Stati Uniti d'America si considerano Maine (abitanti 1.330.089 [al 2014], superficie 91.646 kmq) e New Hampshire (abitanti 1.326.813 [al 2014], superficie 24.217 kmq), che hanno una popolazione simile a quella dell'Abruzzo, si scopre che le loro assemblee legislative sono formate da 186 membri e 424 membri, rispettivamente<sup>11</sup>. In genere, si considera solo la popolazione in questa architettura, forse si dovrebbe tenere conto anche della superficie della regione e/o del coefficiente di rugosità e/o di densità perché influenzano i costi della campagna elettorale, la vicinanza tra eletto e elettore, e l'organizzazione dei movimenti/ partiti. Tali numeri sorprendenti non dicono tutto, perché l'Abruzzo ha una rappresentanza di 14 deputati e 7 senatori nel Parlamento italiano, mentre i due stati hanno solo 2 deputati e 2 senatori al Congresso. Attenzione, il Congresso è l'equivalente del Parlamento europeo, dove l'Abruzzo è incluso nel collegio Meridionale con 18 seggi, sicché gli si può imputare circa 2 seggi. La discussione su questo esempio può andare ancora più in profondità, ma il senso della difficoltà e della possibilità di manipolazione dei confronti è già chiaro e ci si può fermare qui.

Una eccessiva riduzione del numero dei parlamentari limita la rappresentatività degli eletti, la presenza delle forze politiche minori, e il peso delle opposizioni che sono essenziali per la minoranza, per la salute della democrazia, e per la percezione di attenzione alla persona che può generarsi nella maggioranza dei cittadini. Eppure, il tentativo di riduzione ha una lunga storia e proviene anche da partiti attenti alla rappresentanza, tra i più attivi si ricorda Diego Novelli<sup>13</sup>. L'ascolto della base è importante per un rappresentante al fine di orientare la sua azione; pertanto, deve raccogliere le opinioni degli elettori, valutare le loro esperienze, catalogare le istanze emergenti, individuare le necessità della comunità, stabilire la priorità degli interessi meritevoli. L'indebolimento del rapporto tra l'eletto e l'elettore, ma non è detto che si rafforzi con un numero elevato di parlamentari, rende più difficile espletare queste funzioni e potrebbe rinsaldare il rapporto del parlamentare con il proprio partito, che è lo stesso effetto del vincolo di mandato<sup>14</sup>. Si noti che con la nuova numerosità, 400 deputati e 200 senatori, l'Italia avrà il rapporto tra popolazione e numero di deputati più elevato nell'Unione Europea (UE), pari a 151.616 abitanti per deputato, mentre attualmente è la Spagna con 133.312 abitanti per deputato<sup>15</sup>. Per esempio, l'Abruzzo avrebbe soltanto 9 deputati e 4 senatori; così, i partiti piccoli (di opposizione) rischiano di non avere rappresentanti. La città di Pescara avrebbe nominalmente un deputato. Quanti piccoli paesi occorre aggregare per avere un collegio? Per esempio, la provincia di Pescara (318.629 abitanti, 1230,33 kmq) avrebbe un senatore. La provincia di Chieti (384.533

abitanti, 2599,58 kmq) avrebbe un senatore con il doppio della superficie: qui la relazione con gli elettori sarebbe un po' piú complessa. I collegi elettorali non coinciderebbero con le province, ma per queste due aree non saranno molto diversi da quanto adottato nel ragionamento. Le banali conseguenze della diminuzione del numero dei rappresentanti<sup>16</sup>. Da altri punti di vista è un bene: si semplifica la governabilità e si riducono i costi. Il clima creato dai media e dalle opposizioni del passato e del presente lo rende ragionevole, come un segno della buona politica, ma le conseguenze possono essere nefaste per i cittadini e vantaggiose per i gruppi di potere, che oggi alimentano direttamente e indirettamente il discredito delle istituzioni<sup>17</sup>.

### *Conclusioni*

La politica nell'era post ideologica deve affrontare l'assenza di un centro propulsore (sceptipoietico e/o paradigmatico) che garantisca la coesione interna delle proprie organizzazioni, la coerenza del pensiero, la teleologia dell'azione, la solidità della prassi. Occorre un intervento coraggioso e maieutico, informativo e formativo, nei confronti dei cittadini per superare l'ingiustificato e superficiale disprezzo nutrito per i propri rappresentanti, ma anche questi ultimi devono migliorare il loro stile, l'etica, e la morale. È necessario un risveglio delle coscienze, ma anche un impegno delle persone di buona volontà e di saldi principi a partecipare alla vita politica per migliorarla. Se i cittadini sono piú attenti e consapevoli, pure i politici sono piú attenti e consapevoli; anche così si può innescare un circolo virtuoso per il bene del paese e dei cittadini.

**Michele Lalla**

### Democracy versus governability

Keywords: binding mandate, representativity of the elected, post ideological politics

#### NOTE

<sup>1</sup>La prospettiva di una fine anticipata della legislatura già a gennaio 2020 ha aumentato le fibrillazioni nel Parlamento e tre dissidenti del M5S (Ugo Grassi, Stefano Lucidi, e Francesco Urraro), dopo il voto contrario alla risoluzione di maggioranza sul MES, hanno ufficializzato il passaggio alla Lega: «Fuga dal M5S, maggioranza a rischio. E Conte chiama a raccolta i responsabili» di Barbara Fiammeri e Manuela Perrone, *Il sole 24 ore*, 14/12/2019; <sup>2</sup>Due leghisti ex M5S (Ugo Grassi e Francesco Urraro) e tre M5S (Mario Michele Giarrusso, Luigi Di Marzio, e Gianni Marilotti) hanno firmato per l'indizione del referendum sulla legge sul taglio dei parlamentari, assieme a Forza Italia (41), gruppo misto (9) tra i quali sei ex M5S, Partito Democratico (7), e Italia Viva (2): «Taglio parlamentari, Forza Italia guida la coalizione dei salva poltrone. Firmano per il referendum pure 7 Pd, 3 M5s e 2 renziani», *Il Fatto Quotidiano*, 18/12/2019; <sup>3</sup>Termine costruito per denotare la creazione di pensiero, in coerenza con il significato di paradigma, anche nella prospettiva scientifica (THOMAS S. KUHN, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago University Press, Chicago, IL, 1962. Tr. it. *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Giulio Einaudi, Torino). Sul tema si veda l'approccio diverso di GIOVANNI LEVI, Una falsa democrazia: governabilità vs rappresentatività, *Società Mutamento Politica*, vol. 3, n. 5, 2012, pp. 227-236; <sup>4</sup>MICHELE LALLA, Emergenza nel pensiero democratico, *Rivista Abruzzese*, Anno LXXII, N. 2, 2019, pp. 81-87; <sup>5</sup>I casi piú noti riguardano Antonio Razzi e Domenico Scilipoti, entrambi dell'Italia dei Valori, che il 14 dicembre del 2010 votarono la fiducia al governo Berlusconi IV cambiando gruppo parlamentare; <sup>6</sup>Sulla natura del libero mandato si vedano GIUSEPPE UGO RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico 2006/2007*, 16° edizione, Zanichelli, Bologna, 2017 e COSTANTINO MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 8° edizione, Tomo primo, Cedam, Padova, 1969 – Sulla problematicità del libero mandato si veda GIOVANNI SARTORI, *Democrazia e definizioni*, il Mulino, Bologna, 1969: il principio di libero mandato fu enunciato da Edmund Burke, il 3 novembre 1774, rivendicando il diritto dell'eletto di mediare tra opposti interessi e del Parlamento di deliberare come organo della nazione per il bene di quest'ultima come una unità; <sup>7</sup>Il principio di libero mandato fu rielaborato da Emmanuel Joseph Sieyès e inserito nella Costituzione francese del 1791 (Articolo 7, sezione III, capo I,

titolo III, <https://nowxhere.wordpress.com/2015/09/13/constitution-francaise-13-septembre-1791/> (\*);  
<sup>8</sup>Statuto albertino, [https://www.quirinale.it/allegati\\_statici/costituzione/Statutoalbertino.pdf](https://www.quirinale.it/allegati_statici/costituzione/Statutoalbertino.pdf) (\*);  
<sup>9</sup>Costituzione della Repubblica Italiana, [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/costituzione\\_VIGENTE\\_rossa\\_2.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/relazioni/libreria/novita/XVII/costituzione_VIGENTE_rossa_2.pdf), Senato della Repubblica – stampa novembre 2017 (\*);  
<sup>10</sup>Si ritiene opportuno introdurre il limite al numero di mandati per certe cariche esecutive, cruciale in un ambito di rafforzamento della loro azione, perché riduce i rischi del cosiddetto personalismo politico e le incrostazioni di potere che si formano nel suo ambito: ciò dovrebbe accadere anche nella direzione di ogni movimento/ partito politico;  
<sup>11</sup>MARCO CUCCHINI, Parlamentari: ridurli sì, ma con criterio, <https://www.lavoce.info/archives/60817/parlamentari-ridurli-si-ma-con-criterio> (\*), e la fonte di quasi tutti i dati numerici qui e in séguito è *Wikipedia*;  
<sup>12</sup>Si ricorda che il corpo elettorale include anche gli italiani residenti all'estero, spesso trascurati da tanti autori, e che si stanno confrontando le Camere dei Deputati;  
<sup>13</sup>XI legislatura, Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, seduta di giovedì 9 settembre 1993, [http://www.senato.it/documenti/repository/leggi\\_e\\_documenti/raccoltenormative/28%20-%20Riforme%20costituzionali/11%20Legislatura/Resoconti%20Comm.ne/11\\_RI\\_45.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/leggi_e_documenti/raccoltenormative/28%20-%20Riforme%20costituzionali/11%20Legislatura/Resoconti%20Comm.ne/11_RI_45.pdf) (\*);  
<sup>14</sup>Tra i numerosi articoli in materia si citano DANIELE PORENA (La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato “snodo” critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare, *federalismi.it*, 14/2019, pp. 1–28) e GIAMPIERO DI PLINIO (Un “adeguamento” della costituzione formale alla costituzione materiale. Il ‘taglio’ del numero dei parlamentari, in dieci mosse, *federalismi.it*, 7/2019, pp. 1–18);  
<sup>15</sup>I dati si trovano nel Dossier [27-02-2019] del Centro Studi di Camera e Senato, relativo alla proposta di legge A.C. 1585, *Riduzione del numero dei parlamentari*, XVIII legislatura reperibile in <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0167B.Pdf> (\*);  
<sup>16</sup>Il sistema attuale prevede in totale 232 collegi uninominali e 63 collegi plurinominali per la Camera dei deputati, mentre per il Senato prevede 116 collegi uninominali e 33 collegi plurinominali. Ciò implica che un nuovo collegio può contenere da circa 300 mila persone a oltre 600 mila persone: un numero rilevante che incide sull'eleggibilità dei candidati meno facoltosi o non finanziati, quindi sulle minoranze. Con la legge elettorale vigente (*Rosatellum bis*), l'Abruzzo ha cinque collegi: L'Aquila, Teramo, Pescara, Chieti, Vasto. Presumibilmente, con la riduzione dei parlamentari il collegio di Vasto dovrà essere accorpato a Chieti;  
<sup>17</sup>Sul numero ottimale di rappresentanti ci sono molte discordanze tra gli studiosi perché l'ottimo considera spesso un criterio unico, ignorando la complessità: così si è formulata la legge cubica della dimensione delle assemblee (REIN TAAGEPERA, The size of national assemblies, *Social Science Research*, 1(4), 385–401, 1972) e perfino la legge quadratica (EMMANUELLE AURIOL, ROBERT J. GARY-BOBO, 09 October 2007, The More the Merrier? Choosing the optimal number of representatives in modern democracies, <https://voxeu.org/article/optimal-number-representatives-democracy>), ma l'ultima fornisce un numero troppo alto di rappresentanti. Vi sono, poi, diverse ineluttabili imprecisioni nella costruzione della base dei dati per ovvie difficoltà, per esempio, come trattare gli Stati Uniti d'America.  
(\* Si è inserito uno spazio bianco dopo la barra [carattere “/”] per facilitare la disposizione del testo nell'imaginazione. Quasi tutti gli accessi sono stati controllati il 28-09-2019 e i rimanenti il 20-12-2019.