

VIII IL PARLAMENTO ELETTORALE

MAURO CALISE *

1. PREAMBOLO

Il Parlamento è un'assemblea rappresentativa. Questa funzione del Parlamento riguarda in primo luogo il rapporto che si viene a creare tra le domande dell'elettorato e chi, appunto, è scelto a rappresentarle. Il ruolo del Parlamento potrebbe esaurirsi a questo stadio e a questo infatti si limitavano i Parlamenti pre-democratici – e, si può aggiungere, pre-partitici. I Parlamenti rappresentavano al sovrano – e al suo governo – le esigenze della popolazione.

Col tempo, la funzione rappresentativa del Parlamento è diventata più operativa. Il Parlamento non si limitava più a dire che cosa il popolo desiderava, ma si esprimeva sul modo in cui sarebbe stato possibile ottenerlo. Nel linguaggio del Parlamento, il modo per ottenere una cosa è una legge. Il Parlamento rappresentativo assumeva i panni del legislativo. Nel rappresentare i bisogni, il Parlamento si assumeva anche l'onere di indicare le soluzioni.

Il Parlamento legislativo sarebbe stato però poca cosa se non avesse avuto il potere di fare eseguire le sue leggi, di dotarsi di un proprio apparato esecutivo. Vi ricordo la definizione che Bagehot dette del *Cabinet*, l'organismo attraverso il quale il Parlamento realizza per la prima volta il suo controllo sul governo: «con questo nuovo termine noi intendiamo un comitato del corpo legislativo scelto per essere il corpo esecutivo».

Siamo alla nascita del *governo parlamentare*, un'espressione – non manco mai di ripeterlo – che è, inizialmente, un ossimoro: vale a dire, l'accostamento di due termini che dovrebbero essere divisi. E infatti, il figurino costituzionale che ancora si studia sui manuali non recita che governo e Parlamento sono organi separati? Con la nascita del governo parlamentare, il governo perde invece la

* Professore di Scienza della politica nell'Università di Napoli.

sua autonomia: si parlamentarizza. Diventa – giusta la definizione di Bagehot – la commissione esecutiva del Parlamento.

Con il governo parlamentare, si chiude il circolo della rappresentanza: rappresentare non significa solo selezionare una domanda, ma anche prendere le decisioni per soddisfarla.

2. PROFESSIONISTI ELETTORALI

Ho fatto questo breve preambolo per ricordarvi che le trasformazioni nel ceto parlamentare a seguito della nuova legge elettorale riguardano due piani della vita del Parlamento: *selezionare* la domanda politica e *decidere* che cosa farne. La nuova legge elettorale – è questa la tesi che sosterrò – ha importanti ripercussioni sulle modalità di selezione, ma lascia aperto – e, ahimé, temo irrisolto – il problema della decisione. Questo è un grave limite della legge, un limite tanto maggiore se si considera che questa legge è stata promossa sotto l'egida di una filosofia «decisionista». Vale a dire, i promotori della nuova legge elettorale hanno sostenuto – e promesso – che la nuova legge maggioritaria avrebbe sortito due effetti principali. Avrebbe prodotto *a)* un ceto politico più vicino alle esigenze dell'elettorato, grazie alla introduzione di collegi più piccoli e uninominali, e, al tempo stesso, avrebbe prodotto *b)* maggioranze governative più stabili, in grado quindi di governare meglio.

Non voglio dilungarmi, in questa sede, su quali siano le ragioni per cui una legge maggioritaria – qualunque legge maggioritaria – non produce automaticamente una stabile maggioranza di governo. Questo è un tema arcinoto in dottrina ed, oggi, è arcinoto anche agli italiani che hanno sotto gli occhi gli effetti di frantumazione politica prodotti dalla nuova legge, in barba alle promesse di aggregazione millantate dai suoi promotori. Naturalmente, c'è ancora qualche predicatore ostinato che sostiene che i difetti stanno nel tipo di legge maggioritaria varata dal nostro Parlamento, vuoi per colpa della correzione proporzionale, vuoi per l'assenza di doppio turno. E non dubito, che questi predicatori troveranno ascolto ancora per qualche tempo, col risultato che perderemo altri mesi a discettare sul sesso degli angeli: cioè, sui miracoli impossibili di una legge elettorale che miracoli, ovviamente, non può farne. Fosse così facile andare in Paradiso, non pensate che ci saremmo già andati tutti? Mi limito, su questo punto, a rimandarvi alla lettura di un saggio scritto una ventina d'anni fa da Sartori – e ribadito ancora di recente – in cui si spiega come non sia il maggioritario a rafforzare il bipartitismo ma, al contrario, sia il bipartitismo la condizione necessaria per fare funzionare bene il maggioritario. Se due forti partiti non ci sono, nessuna legge se li può inventare.

Stamani, invece, vorrei provare a analizzare il problema non sul piano delle regole generali, ma dei comportamenti individuali. Non vi racconterò, cioè, per quali buoni motivi *tutti insieme* i nuovi candidati al Parlamento non finiranno col trasformarsi in due soli partiti, uno al governo e uno all'opposizione. Se infatti sono ben note le ragioni per cui una competizione maggioritaria non produce di per sé bipartitismo, meno attenzione è stata dedicata alle trasformazioni che la nuova legge elettorale introduce nei comportamenti individuali degli aspiranti parlamentari. La frammentazione del nuovo Parlamento e, quindi, la sua incapacità decisionale non saranno solo il risultato della persistenza di un numero di partiti molto maggiore del previsto. Un'aggravante della frammentazione parlamentare sarà rappresentata dalle specifiche qualità professionali necessarie alla nuova classe politica per essere eletta al Parlamento con la legge maggioritaria.

Partiamo da una constatazione preliminare, un dato che rischia di passare inosservato come tutte le grandi novità: la centralità del momento elettorale nella formazione del nuovo ceto parlamentare. Il nuovo ceto parlamentare sarà formato prevalentemente – se mi passate il neologismo – da *professionisti elettorali*. Con il vecchio sistema elettorale, l'elezione rappresentava solo la tappa finale di un lungo processo di professionalizzazione politica svolto nei ranghi di partito. È vero, c'erano alcune eccezioni: i cosiddetti tecnici, o indipendenti; ma, appunto, erano eccezioni e comunque si adeguavano al principio dell'appartenenza partitica: si parlava di tecnici di area democristiana, o di indipendenti di sinistra. Forse non erano professionisti politici, ma certo non erano a digiuno di politica.

Col nuovo sistema elettorale, molte persone in campo sono assoluti neofiti. Tutto il loro apprendistato politico si riduce – e si concentra – nella campagna elettorale. È qui che faranno le loro scelte, formeranno le proprie opinioni, vinceranno – o perderanno – la sfida per entrare in Parlamento. Nel vecchio sistema, la sfida era in molti casi già vinta in partenza. Entrare in lista, col sistema proporzionale, poteva significare avere in tasca l'elezione. Naturalmente, la selezione era avvenuta prima: nei lunghi anni necessari a compiere il *cursus honorum* partitico, a guadagnarsi il rango di candidato in pole position. Così pure, nel vecchio sistema, le opinioni dei candidati erano ben note in partenza: bastava guardare alla piattaforma elettorale del partito che li appoggiava.

Anche con l'attuale sistema, alcune candidature sono candidature di partito. Anzi, in barba ai riformatori, l'elenco dei candidati è zeppo di nomenclatura partitica: i funzionari sembrano essersi precipitati verso quella che intravedono come l'ultima occasione per guadagnarsi un seggio in Parlamento e una pensione sicura. Non fatevi, però, ingannare dall'apparenza. Questi funzionari sono destinati a perdere, a meno che non cambino pelle. Sopravvivono solo se sono in grado di compiere un *autodafé*.

Infatti, per i funzionari è stato facile guadagnarsi la candidatura: dopotutto, il tavolo in cui si prendevano le decisioni su chi includere – e chi escludere –

dalla lista era ancora in mano al vecchio apparato. Tutti conosciamo diversi casi in cui qualche illustre personaggio della società civile è risultato silurato in extremis per essersi messo in mani troppo buone: vale a dire, nelle mani del funzionario responsabile di decidere le candidature, il quale non ha saputo resistere alle pressioni popolari per candidare ... se stesso.

Ma questi stessi funzionari rischiano molto più degli altri: perché sono quelli meno attrezzati a competere con le nuove regole – e le nuove risorse – del gioco. Quelle in base alle quali si seleziona il nuovo ceto parlamentare. Le nuove regole su cui vorrei richiamare la vostra attenzione sono tre. Le ho individuate sulla base della mia esperienza empirica – anche, ma ovviamente non solo, in veste di *campaign manager* per l'elezione di Antonio Bassolino a sindaco di Napoli, la prima tornata elettorale in cui si sono sperimentate le novità di cui andiamo parlando – e tenendo d'occhio la loro rilevanza sistemica, vale a dire la loro importanza ai fini del ragionamento che stiamo facendo sulle trasformazioni della rappresentanza parlamentare. Ho selezionato cioè le tre regole che, oltre ad essere decisive per vincere le elezioni, avranno anche un grosso impatto sul decision-making parlamentare. Le tre regole si possono enunciare così: la regola del fai-da-te, la regola della buona-immagine, la regola del porta-a-porta.

3. TRE REGOLE PER IL NUOVO PARLAMENTO

La regola del fai-da-te è quella che innova più radicalmente lo scenario della prima Repubblica. I candidati erano abituati a fare poco: faceva tutto il partito. Sul piano organizzativo, tutto ciò che si richiedeva a un candidato era di presenziare alle riunioni che il partito gli organizzava: un'assemblea in quel quartiere, un incontro con quei professionisti, un comizio in quella piazza. Nel gergo politichese, si chiamavano *iniziative*. E il termine era molto appropriato, perché si iniziava un processo i cui esiti rimanevano del tutto oscuri.

Il tornaconto dell'iniziativa era demandato al segreto dell'urna: al generico, indistinto segreto di un voto di partito, un gran calderone in cui era praticamente impossibile stabilire un rapporto tra ciò che un candidato aveva fatto nel corso della campagna e la sua eventuale elezione.

La regola del fai-da-te impone un drastico cambiamento di abitudini. Dopo aver lottato a denti stretti per guadagnarsi la candidatura, il nostro aspirante parlamentare si ritrova solo con se stesso. Se è fortunato, il partito gli dà una mano nelle questioni burocratiche più spinose, come raccogliere le firme necessarie per presentare la candidatura agli uffici competenti. E abbiamo visto come questa impresa, per molti movimenti neonati o improvvisati, si sia rivelata molto più ardua del previsto. Può darsi che arrivi anche qualche suggerimento su come

districarsi nei meandri della legislazione finanziaria: chi e come fa i bilanci e tiene la contabilità, in tempi di tangentopoli, è questione sufficiente a rubare il sonno perfino ai malintenzionati. Dopodiché, il partito scompare: nel senso che ha scarse risorse da offrire e solo – o quasi – gatte da pelare.

Il candidato dell'uninomale avrà infatti dal suo partito una serie di incombenze tradizionali: officiare, inaugurare, presiedere riunioni tanto interminabili quanto inconcludenti, con interi pomeriggi dedicati a una discussione in sezione con una ventina di iscritti mentre fuori la concorrenza sta magari macinando centinaia di consensi approfittando delle nuove tecniche di comunicazione. È appunto su queste nuove tecniche che deve invece appuntarsi l'attenzione del candidato fai-da-te, a partire dalla costruzione di un proprio personale apparato elettorale, in una nuova sede, il tutto con un efficiente servizio di comunicazione (fax, computer, e svariate linee telefoniche). Avete mai provato a fittare, nel giro di una settimana, dei locali nel centro di Firenze possibilmente al piano terra, bene in vista e bene accessibili, e a reperire gli uomini in grado di ricoprire almeno i quattro posti chiave in una campagna elettorale: il *campaign manager*, il responsabile dell'organizzazione, l'addetto stampa, l'esperto di comunicazione?

Oltre, naturalmente, al responsabile del *fund-raising*, l'uomo che raccoglie i milioni indispensabili a fronteggiare una serie di spese che in passato non esistevano, o erano tutte centralizzate negli apparati di partito ormai fuori uso e fuori gioco. Molte campagne elettorali non sono decollate e sono rapidamente abortite perché non c'era la cultura organizzativa per far funzionare il fai-da-te. Per converso, molti dei candidati vincenti non vinceranno perché la destra e la sinistra erano, in quella data zona, più forti. La differenza critica, in molti casi, la farà la capacità di questo o quel candidato di trasformarsi rapidamente in mini-partito: è un dato da tenere presente, quando passeremo ad analizzare i risvolti di questo processo di selezione sulle dinamiche decisionali in Parlamento.

Accanto alla regola del fai-da-te, la seconda regola è la buona immagine. Questa regola è fin troppo facile da ... immaginare, ma non è poi così semplice metterla in pratica. Se volete essere certi di sbagliare, affidatevi a un pubblicitario di successo: di quelli bravissimi a vendere blue-jeans e sapone da bucato e altrettanto bravi a farvi perdere le elezioni. Il candidato di Alleanza democratica nelle elezioni amministrative di Napoli, forte del suo budget plurimilionario, ha sfornato i peggiori manifesti grazie all'intervento di una premiata ditta milanese. Manifesti, volantini personalizzati, apparizioni televisive, interviste a ripetizione sono tutti elementi che concorrono alla riuscita di una buona immagine. Ciascuno ha la sua ricetta e qui, purtroppo, non c'è tempo per discuterne. Se vi interessa saperne di più, invece che studiare da funzionari parlamentari imparate il mestiere di comunicatori politici: di bravi in giro ce ne sono – al momento – pochissimi. Ciò che interessa ai fini del nostro discorso non è distinguere tra immagini riuscite e sbagliate: per questo ci sono i risultati elettorali. Ciò che mi

preme sottolineare è che l'immagine necessaria per vincere in questo nuovo gioco elettorale ha poco o niente a che vedere con i programmi di governo. Con buona pace di chi ha voluto questa riforma illudendosi che avrebbe prodotto una politica più programmatica.

La scarsa rilevanza dei programmi si era già vista nelle campagne per sindaco, in cui almeno la città era vicina, i problemi a portata di mano, il municipio si trovava dietro l'angolo. Figurarsi in queste campagne nazionali in cui il governo è una cosa remota, una faccenda romana. Ciò che conta non è l'immagine programmatica, ma l'immagine personale. Non le cose da fare, ma *chi* avrà l'incarico di fare. L'immagine personalizzata avvicina il candidato alla folla, fa breccia nel televisore – in gergo si dice: buca il video – stabilisce un legame con quella stragrande maggioranza dell'elettorato che – in barba ai teorici della *rational choice* – non va oltre il quinto rigo di un qualunque obiettivo programmatico; ma è disposta a votare una persona perché ispira simpatia e fiducia: dopotutto, il rapporto rappresentativo non è in primo luogo un rapporto fiduciario?

Naturalmente, anche in questo caso, i problemi verranno dopo: che cosa faranno questi parlamentari telegenici, dal sorriso grintoso e accattivante, narcisisti a prova di folla una volta seduti sugli scanni anonimi di Montecitorio e Palazzo Madama, dove l'unica cosa che conta, ai fini della governabilità, è la disciplina di gruppo ottenuta in nome di una comune piattaforma programmatica?

Passo alla terza regola, la regola del porta a porta. Il nuovo sistema elettorale, ci era stato detto, ci avrebbe liberato dal clientelismo della proporzionale abolendo il voto di preferenza. Nella realtà è successo il contrario. Prima la preferenza era un optional: c'era chi la dava, magari in cambio di un posto, e chi invece si limitava a votare il partito. Oggi ogni voto è un voto al candidato e per giunta in collegi elettorali di proporzioni molto minori, dove ognuno ha la legittima aspettativa di stringere almeno la mano della persona cui darà il voto – e, magari, di approfittarne per chiedergli qualche favore. Col nuovo sistema elettorale – collegi piccoli e uninominali – il contatto personale del candidato col suo elettorato è diventato un obbligo. Tanto più gravoso perché non esistono vice o sostituti. Una volta, il porta a porta nei caseggiati lo facevano i militanti di partito, consegnavano i tagliandini, mettevano una buona parola lasciavano cadere una promessa. Oggi, tutti vogliono incontrare di persona il candidato che voteranno: il porta a porta diventa in incubo, una maratona asfissiante che richiede, oltre alle solite doti politiche, notevoli doti fisiche. Tutti hanno visto in televisione perfino l'avvenente – e trentenne – Alessandra Mussolini alle ultime battute della campagna elettorale lamentarsi dello stress fisico. Immaginate un intellettuale sessantenne, un tecnico o un professionista amante delle buone abitudini – pasti leggeri, sonni regolari – consegnato improvvisamente alle regole del porta-a-porta, con pasticcini, caffè e vermouth fino alle ore piccole.

Aggiungete allora quest'altra caratteristica al nuovo ceto parlamentare: un

cuore e uno stomaco di ferro. E una rete di micro-contatti, micro-impegni, micro-promesse che sono il suo principale bagaglio di esperienza nel campo delle relazioni umane – e le sue uniche vere cambiali da onorare. Certo, a tutto ciò ci sono delle eccezioni: grazie al recupero proporzionale e ai cosiddetti seggi sicuri, c'è ancora un pezzo di nomenclatura partitica che può sottrarsi a queste nuove regole. Ma si tratta di un'élite ristretta, destinata ad assottigliarsi: il recupero proporzionale è sotto il fuoco dei riformatori, è difficile che sopravviva, e molti collegi sicuri possono essere espugnati se gli avversari si coalizzano. Tra qualche anno, le tre regole dell'uninominalità varranno anche per i segretari generali (se la specie non si sarà estinta).

4. BUSCAR LEVANTE

Queste regole di selezione del ceto parlamentare in che modo si conciliano con l'esigenza, una volta eletti, di assumere decisioni vincolanti per la maggioranza? Facilitano o rendono più difficile l'assunzione di responsabilità di governo? Al nuovo ceto parlamentare, fatto di esperti dei fai-da-te e maratoneti del porta-a-porta, tutti gelosi della propria immagine ultra-individualizzata, non si può chiedere di trasformarsi in una disciplinata e programmatica maggioranza parlamentare. Centinaia di micro-partiti, autodiretti e autocentrati, forgiati da una competizione durissima gestita in orgogliosa solitudine sono una realtà ben diversa dai due grandi partiti sognati dai riformatori. La nuova legge elettorale ha sì rafforzato il legame del singolo parlamentare col suo collegio, a scapito però degli incentivi di aggregazione delle domande, delle persone, delle responsabilità. Il Parlamento sembrerebbe così destinato a ritornare – o regredire – alla sua funzione originaria di organismo rappresentativo, mettendo in secondo piano il suo ruolo di Parlamento governante.

Ci troveremmo cioè di nuovo di fronte ad una divisione di funzioni e, quindi, di poteri al posto di quella fusione tra esecutivo e legislativo che ha segnato la stagione del cosiddetto parlamentarismo integrale. Al cospetto di un Parlamento ripiegato sulle sue prerogative rappresentative crescerebbe la tendenza del governo a accentuare la sua autonomia decisionale, magari anche con una trasformazione presidenziale della stessa forma di governo. Partiti alla ricerca di Westminster, la legge maggioritaria ci aprirebbe invece un futuro americano. «Buscar levante per lo ponente» è un'avventura che non smette di riservare sorprese.