

## Rappresentanza politica e trasformismo nelle assemblee regionali italiane. Verso un'agenda di ricerca

*Davide Gianluca Bianchi*

*Sommario: 1. Premessa. - 2. Il trasformismo dal punto di vista storico-politico. - 3. L'art. 67 della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale in materia. - 4. Le assemblee rappresentative nei nuovi statuti regionali e relative questioni controverse. - 5. Il disegno della ricerca empirica: difficoltà metodologiche e primi risultati.*

### 1. Premessa

Come è noto, al principio degli anni Novanta del secolo scorso, il sistema che aveva retto il nostro Paese a partire dall'avvento – o, se si preferisce, dal ritorno – della democrazia, al termine della Seconda guerra mondiale, è entrato in crisi irreversibile. Per rigenerare il rapporto fiduciario fra i cittadini e la classe politica, in luogo del proporzionalismo (partitocratico) della Prima repubblica, il legislatore ha fatto opzione per il passaggio a sistemi elettivi maggioritari a ogni livello di governo del sistema politico. In riferimento a Comuni, Province e Regioni si è così generalizzato l'abbinamento fra leggi elettorali maggioritarie e congegni istituzionali tesi a favorire la stabilità<sup>1</sup>; non così è avvenuto per il governo nazionale, dove il sistema maggioritario – prima uninominale, poi proporzionale con premio – non ha avuto riscontro in riforme costituzionali rivolte a rafforzare l'esecutivo nei confronti del parlamento – neppure nella forma blanda del parlamentarismo “razionalizzato” – e le prerogative del premier all'interno del Consiglio dei ministri. Come si è detto, di segno diverso invece è la vicenda che riguarda il profilo istituzionale delle Regioni, che a partire dal 1995 ha visto dapprima l'appro-

---

(1) Con ogni probabilità eccedendo in questa direzione, ma è un argomento che ovviamente non può essere affrontato in questa sede per carenza di spazio.

vazione della legge elettorale Tatarella, poi l'introduzione per via costituzionale dell'elezione diretta dei presidenti (con la novazione statutaria che è seguita) e, nel 2001, l'approvazione del nuovo Titolo V della Costituzione. In termini di istituzionalizzazione della democrazia maggioritaria, il livello di governo nazionale e quello regionale si pongono quindi sui lati opposti dello stesso *continuum*, dove nel primo caso – governo nazionale – l'istituzionalizzazione in predicato è medio-bassa, mentre nel secondo – Regioni – è alta<sup>2</sup>.

Se si tiene fede alla tesi espressa da Robert D. Putnam nel suo classico *La tradizione civica nella Regioni italiane*<sup>3</sup>, per cui «le istituzioni forgiavano la politica», e per questa via condizionano i comportamenti degli attori – che verrà compiutamente argomentata nella parte finale del saggio – si tratta allora di due contesti istituzionali in cui risulta particolarmente interessante lo studio delle forme e delle modalità della rappresentanza politica, e delle sue peculiarità per verificare empiricamente le possibili asimmetrie comportamentali da parte degli attori politici che ne occupano la scena. In argomento, fra le peculiarità della rappresentanza politica italiana spicca il “trasformismo”, inteso come una caratteristica se non proprio specifica, almeno originale del parlamentarismo italiano. Dando per assodata l'analisi del fenomeno a livello parlamentare, a cui diversi studiosi si sono applicati, questo saggio estende lo studio del trasformismo alle Regioni, con lo scopo di testare ulteriormente le tesi interpretative che lo riguardano.

Di conseguenza, i quesiti di ricerca che stanno alla base di questo saggio sono i seguenti:

- si ha una diversa incidenza qualitativa e quantitativa del fenomeno del trasformismo in sede parlamentare e nelle assemblee regionali (per quanto si possa conoscere in relazione a queste ultime)?
- l'eventuale variabilità del fenomeno come si pone rispetto alle tesi interpretative più accreditate che cercano di dar conto del trasformismo?

---

(2) Per un'analisi puntuale del passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica, cfr. M. ALMAGISTI, L. LANZALACO e L. VERZICHELLI (a cura di), *La transizione politica italiana da Tangentopoli a oggi*, Carocci, Roma, 2014; si veda anche M.J. BULL, *The Italian Transition that never was*, in «ModernItaly», vol. 17 – n. 1, 2012, pp. 103-118.

(3) R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nella Regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1993.

- attraverso l'analisi del trasformismo nelle assemblee regionali si può argomentare l'infondatezza delle tesi moralistiche che spiegano il fenomeno come un vizio del costume nazionale, dimostrando invece che il trasformismo, là dove è presente, è uno dei risultati del "rendimento istituzionale" del sistema politico?

Senza alcuna presunzione, la ricerca tenta di colmare una lacuna negli studi della classe politica italiana e dei suoi comportamenti caratteristici nelle sedi istituzionali ove si svolge la sua azione, e in questi termini immagina possibili sviluppi futuri inerenti allo stesso soggetto. La prima ragione per spiegare questa singolare assenza di contributi scientifici deve fare riferimento alla carenza di informazioni affidabili in riferimento al contesto regionale; o meglio, i dati sono disponibili ma per lo più risultano dispersi negli archivi dei consigli regionali, senza essere raccolti in modo sistematico. Soltanto tre Regioni, attraverso le rispettive associazioni dei consiglieri regionali, hanno realizzato pubblicazioni che raccolgono sistematicamente la composizione delle assemblee e le vicende politiche dei gruppi. Queste Regioni sono Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. A questo campione ridotto, si sono aggiunti i dati – appositamente reperiti – relativi alla Lombardia, arrivando così a raccogliere le vicende di quattro Regioni che sommate fra loro superano i 20 milioni di abitanti. Il referente empirico ha così assunto le dimensioni di un campione sufficientemente rappresentativo, per dare il senso della rilevanza quantitativa e qualitativa del trasformismo nelle assemblee regionali. Nondimeno, a livello preliminare, abbiamo ritenuto che fosse necessario un chiarimento sul significato dei termini "trasformismo" e transfughismo, concetti che non sono solo storiografici e politologici, ma anche in larga parte giuridici e giurisprudenziali. Il saggio segue così questo ordine d'esposizione, partendo dal dibattito storiografico (pluridecennale) sul trasformismo, passando poi alla teoria della rappresentanza politica e ai suoi caratteri giuspubblicistici in funzione delle discipline che ne è stata offerta negli statuti regionali recentemente innovati, per concludere con l'analisi e la discussione delle risultanze empiriche che emergono dal campione regionale. A corredo di questi primi risultati viene disegnata un'agenda di ricerca in grado di testare ulteriormente la tesi in base alla quale il trasformismo ha spazio, in modo particolare, nei contesti istituzionali in cui a beneficio degli attori vi sia un'utilità marginale a cambiare gruppo politico, e in particolare schieramento (maggioranza/opposizione).

## 2. *Il trasformismo dal punto di vista storico-politico*

Il *trasformismo* è considerato uno “specifico” italiano della rappresentanza parlamentare, al punto che il dibattito in merito è vivo, pressoché ininterrottamente, dalla sua prima manifestazione che risale alla fine del XIX secolo. Il vocabolo, infatti, fece il suo ingresso nel linguaggio politico tra la fine del 1882 e l’inizio del 1883, dopo che l’allora presidente del Consiglio dei Ministri Agostino Depretis (1813-1887), lo utilizzò in un discorso tenuto a Stradella l’8 ottobre 1882:

«Se qualcheduno vuole entrare nelle nostre file, se vuole accettare il mio modesto programma, se vuole *trasformarsi* e diventare progressista, come posso io respingerlo?»<sup>4</sup>.

Quella di Depretis voleva essere una risposta a coloro che lo attaccavano per gli accordi stipulati in campagna elettorale con la Destra moderata di Marco Minghetti (1818-1886), snaturando così – a giudizio dei critici – il programma della Sinistra storica, a cui Depretis apparteneva. È noto infatti che quest’ultimo fu il primo presidente del consiglio della Sinistra, che ebbe il suo periodo migliore fra il 1876 – data della cosiddetta “rivoluzione parlamentare” che aveva portato alla caduta della Destra storica – e il 1896, quando ebbe inizio la stagione giolittiana. Nella guida politica del Paese, i liberali radicali e progressisti della Sinistra storica si avvicendarono così ai liberali di orientamento conservatore e moderato che militavano nella Destra storica, nelle cui file ovviamente spiccava il nome del conte di Cavour (1810-1861).

Abbandonato il significato specifico che aveva assunto nel contesto storico e politico che l’aveva generato, il vocabolo è entrato nel lessico comune soprattutto per le implicazioni peggiorative che comporta, come una sorta di cifra caratteristica dei cattivi costumi nazionali:

«Da Depretis in poi, giacché i suoi metodi di governo verranno adottati anche dai successori, la parola T. servirà ad indicare un nuovo tipo di prassi parlamentare consistente in un continuo mercanteggiamento di voti tra maggioranza e opposizione, nella corruzione elevata a risorsa politica fondamentale e determinante, nei tutt’altro che infrequenti passaggi di uomini politici da un settore all’altro del parlamento, da un par-

---

(4) Cit. in M.L. SALVADORI, *Storia dell’età contemporanea dalla restaurazione a oggi*, vol. I (1815-1914), Loescher, Torino, 1994, p. 357.

tito all'altro. Più in generale nel T. verrà individuato il sintomo di uno stato patologico di tutto il sistema parlamentare, la causa della sua inefficienza ed inefficacia come centro nevralgico del sistema politico, della sua incapacità a porre in essere schieramenti definiti e compatti, maggioranze stabili, opposizioni responsabili<sup>5</sup>.

Per quanto in sintonia con il sentire diffuso, questa lettura del fenomeno sconta una più che evidente genericità che ne sfuma non poco i contorni. In termini più precisi dal punto di vista concettuale, il tema del trasformismo è stato al centro del lavoro di alcuni storici che si sono occupati della vita politica del nostro Paese, per cercare di identificare le dinamiche di fondo del sistema politico italiano, nelle sue varianti e soprattutto nelle sue "regolarità". Questi studi sostengono che l'alternanza al potere negli anni immediatamente successivi all'Unità d'Italia sia stata più apparente che reale, nonostante siano entrate nel lessico comune le categorie di "Destra storica" e "Sinistra storica" per identificare i due principali schieramenti che tenevano la scena. Il trasformismo intervenne per rendere ulteriormente flessibile il funzionamento del sistema politico, che già era incardinato sulla forte omogeneità socio-culturale del ceto politico che sedeva in Parlamento: secondo questa interpretazione, l'inclinazione in predicato – albeggiata già ai tempi di Cavour, Depretis e Giolitti – sarebbe diventata poi un fattore strutturale della nostra storia politica. Si inaugurava così una caratteristica che sarebbe stata una sorta di codice genetico della politica italiana: vale a dire, la calibratura del sistema sul "centro" dello spazio politico, con uno scarso dinamismo orientato all'avvicendamento di schieramenti e offerte politiche alternative, che in alcune fasi ha assunto le sembianze di un vero e proprio immobilismo inerziale<sup>6</sup>.

Fra gli studi monografici sul trasformismo usciti negli ultimi anni, si devo-

---

(5) A. MASTROPAOLO, *Trasformismo*, in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci e G. Pasquino, Utet, Torino, 1983, p. 1203; cfr. anche G. Sabbatucci, *Trasformismo*, in AA. VV., *Enciclopedia delle Scienze sociali*, Istituto Treccani, Roma 1998, pp. 658-663 e M. SALVADORI, *Trasformismo*, in «Il Mulino», n. 50-2 (2001), pp. 265-270.

(6) Cfr. M. DONOVAN, J.L. NEWELL, *Centrism in Italian Politics*, in «Modern Italy», n. 13-4 (2008), pp. 381-397. Sarebbe troppo complesso in questa sede mettere in evidenza come il "trasformismo" interagisca con un altro fattore caratteristico della politica italiana: il "clientelismo". Per un attento inquadramento genealogico, cfr. V.E. PARSİ, *La clientela. Per una tipologia dei legami personali in politica*, in "Filosofia politica", n. 2-II (1988), pp. 411-434; per una visione anti-convenzionale cfr. S. PIATTONI, *Le virtù del clientelismo. Una critica non convenzionale*, Laterza, Roma-Bari, 2007.

no segnalare i contributi di Giovanni Sabbatucci e Luigi Musella, il primo più attento al dato strutturale e politico, l'altro a quello storico e culturale. Si tratta di due contributi ugualmente utili per avere cognizione dell'argomento: nonostante le diverse sfumature, infatti, ciò che cattura l'attenzione del lettore è il denominatore comune dell'interpretazione complessiva del trasformismo, che è descritto come una pratica diretta a contrastare l'alternanza al potere di formazioni politiche sensibilmente diverse nelle loro progettualità (che altro non è se non la fondamentale regola di funzionamento nelle democrazie liberali mitteleuropee e anglosassoni). Argomentando la sua tesi, Sabbatucci sottolinea il fatto che in democrazia sia il principio del consenso a determinare questa dinamica:

«Una delle tante possibili definizioni della democrazia è quella che fa riferimento al rapporto fra potere e consenso. In democrazia, di norma, si governa perché si è ottenuto il consenso, mentre nei regimi autoritari il nesso, cronologico e causale, fra i due termini è di solito inverso»<sup>7</sup>. Di conseguenza, nelle democrazie “il potere logora chi ce l'ha”, mentre negli altri regimi, e pure nelle democrazie malfunzionanti, il «potere crea per definizione più consenso di quanto non ne consumi (*il potere logora chi non ce l'ha*) [...]»: in altre parole, il meccanismo fisiologico dell'alternanza al potere si inceppa (o non comincia nemmeno a funzionare) dando luogo a quello che abitualmente definiamo un “sistema bloccato”<sup>8</sup>. Forte di questa premessa, Sabbatucci arriva a sostenere una tesi molto netta intorno alla storia politica del nostro Paese:

«Non voglio con questo sostenere che, nel lungo periodo considerato, i risultati delle consultazioni politiche – ossia l'unico strumento legittimo di misurazione del consenso – siano irrilevanti [...]. Voglio solo dire che non hanno mai, per loro esclusiva virtù, consegnato il governo a una forza che prima ne era esclusa; che, al contrario, l'esercizio del potere (burocratico-clientelare, dittatoriale, partitocratico) ha sempre fornito a chi controllava l'esecutivo strumenti più o meno impropri di raccolta del consenso»<sup>9</sup>.

---

(7) G. SABBATUCCI, *Il trasformismo come sistema. Saggio sulla storia politica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari, 2003, p. 3.

(8) *Ibidem*, p. 4.

(9) *Ibidem*, p. 5.

Un ruolo importante nel compattare il sistema politico al suo interno e spingerlo a funzionare secondo logiche diverse dall'alternanza democratica è stata la costante presenza di formazioni "anti-sistema": nell'Italia liberale e monarchica, lo erano i socialisti, in particolare "massimalisti", dalle cui file (non a caso) nacque il fascismo "movimento"<sup>10</sup>; in quella democratica e repubblicana lo era il Partito comunista, su cui pesava la ben nota *conventio ad excludendum*. I governi che si succedevano si muovevano allora all'interno di un'area politica ben definita – nell'Italia liberale rappresentato dalla forze della Destra e della Sinistra storica; nella stagione repubblicana dalle formazioni del quadri-pentapartito<sup>11</sup> – senza sostanziali discontinuità. Lasciamo ancora per un attimo la parola a Sabbatucci:

«In tutti i sistemi rappresentativi si viene così a creare uno scarto fra un'*area della rappresentanza*, che in teoria dovrebbe coprire (anche se non è sempre così) l'intero spettro delle forze presenti nella società, e un'*area delle legittimità*, che è sempre più ristretta della prima. Quando questo scarto è forte, si creano grossi problemi, non solo nel rapporto fra sistema politico e società, ma anche nel funzionamento del sistema politico<sup>12</sup>. A questo proposito ci si potrebbe interrogare sulla natura politica degli ultimi due decenni, quelli che giornalicamente vanno sotto l'etichetta di "Seconda repubblica", e sull'alternanza al potere di schieramenti politici diversi, che sembrerebbe contraddire la tesi di Sabbatucci. Per certi aspetti, si tratta di fatti troppo prossimi al presente per essere analizzati con il dovuto distacco "avalutativo"<sup>13</sup>; in ogni caso,

(10) Come è noto, la distinzione fra fascismo "movimento" e fascismo "regime" è di Renzo DE FELICE (1929-1996): cfr. R. DE FELICE, *Intervista sul "fascismo"*, in M.A. LEDEEN (a cura di), Introduzione di G. Belardelli, Laterza, Roma-Bari 1997 (I ed. 1975).

(11) «Così come la classe liberale divenne l'unica parte legittimata a governare tra il 1861 e il 1914, così la Democrazia cristiana lo fu tra il 1945 e il 1992» [L. MUSELLA, *Il trasformismo*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 175].

(12) G. Sabbatucci, *op. cit.*, p. 10.

(13) Vi sono stati studiosi (in genere politologi) che hanno percorso strade interpretative molto diverse per descrivere il funzionamento del sistema politico italiano del secondo dopoguerra: per esempio, Giovanni Sartori ha parlato di "pluralismo polarizzato" (*Teoria dei partiti e caso italiano*, Sugarco, Milano 1982), mentre Giorgio Galli lo ha descritto come un caso di "bipartitismo imperfetto" (*Il bipartitismo imperfetto: comunisti e democristiani in Italia*, Il Mulino, Bologna 1966). Per analisi più aggiornate cfr. C. GUARNIERI, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 2011; M. COTTA, L. VERZICHELLI, *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna 2011.

la percezione che se ne trae (senza un particolare approfondimento dell'argomento) è quella di un'alternanza senza dubbio effettiva, ma incardinata sulla lotta politica contingente, senza che la dinamica riesca a trovare un consolidamento istituzionale al di là dell'insistenza sulla scena politica di protagonisti dotati di maggior seguito e capacità di generare alleanze a favore, e contro le proprie posizioni. In poche parole, nella Seconda Repubblica vi è stata sì alternanza, ma senza istituzionalizzazione del sistema politico, per cui, per molti aspetti, continuano a valere le considerazioni che abbiamo formulato sopra che, per di più, risultano ulteriormente avvalorate dalle coalizioni *bi-partisan* (i cosiddetti governi di "larghe intese") che si sono succedute a partire dal novembre 2011.

Seguendo questa linea interpretativa, che di conseguenza non riconosce una netta discontinuità fra la Prima e la Seconda Repubblica in ordine al fenomeno trasformistico, Marco Valbruzzi si è sforzato di costruire una tipologia che sul lato del comportamento politico distingue un trasformismo "molecolare", che interessa i singoli parlamentari, dal trasformismo "di gruppo", mentre per quanto riguarda il sistema politico e le finalità delle dinamiche analizzate, il medesimo studio identifica una dinamica "inclusiva" verso la maggioranza e una "esclusiva", mirata a stabilire un rapporto comunque collaborativo con l'opposizione, ma meno stretto. In prospettiva diacronica ne scaturisce la sintesi che segue, che abbraccia l'intero arco della storia politica unitaria:

Tabella. 1 - *Tipologia del trasformismo in Italia (1876-2013)*

	<b>Molecular transformism</b>	<b>Group transformism</b>
<b>Exclusive transformism</b>	"Liberal transformism" (1876-1887) "Conservative transformism" (1887-1900)	Pentapartito (1980-1992)
<b>Inclusive transformism</b>	Second Party System (1994-2013)	Giolittian era (1901-1914) Centre-left (1962-1975) Historic compromise (1976-1979)

Fonte: M. VALBRUZZI, *Is trasformismo a useful category for analysing modern Italy?*, in "Journal of Modern Italian Studies", vol. 19 - n. 2 (2014), p. 179.

Si tratta di un tentativo suggestivo, che per certi versi – alludiamo soprattutto ai comportamenti politici – trova conferma anche a livello regionale (come vedremo nella parte finale del saggio). Tirando le somme di queste prime annotazioni, chiudiamo ribadendo uno dei quesiti scientifici che – come si è visto in premessa – stanno alla base del contributo: il trasformismo sarebbe un vizio nazionale, oppure una scelta di sistema per governare dal centro dello spazio politico escludendo le “estreme”, o meglio cercando di tenerle sotto controllo, legandole in qualche modo all’indirizzo politico della maggioranza attraverso la forza di gravità trasformistica? Luigi Musella non ha dubbi a questo proposito:

«L’idea del trasformismo in genere si lega a limitati momenti della storia politica italiana [...]. Nel nostro caso abbiamo inteso invece proporre il trasformismo come un fattore tipico, costante e strutturale del sistema politico dell’Italia unita. Pur considerando le diversità dell’Italia degli anni 1861-1925 e 1945-1992, si può infatti dire che l’impossibilità di un sistema fondato sull’alternanza ha caratterizzato l’età liberale come quella repubblicana ed ha permesso in ambedue i periodi la formazione di una ristretta classe di governo che, non potendo agire se non al proprio interno, ha finito per aggregare gruppi e persone divise spesso nella dottrina e nelle idee politiche, ma unite dalla volontà di difendere il sistema da tutte quelle forze che ne erano escluse. Di qui l’importanza che ha sempre avuto il “centro” come formazione che univa il centro-destra e il centro-sinistra e che respingeva la destra e la sinistra, in quanto schieramenti antisistema»<sup>14</sup>.

Escludendo la stagione fascista, in genere crocianamente interpretata come una “parentesi” – cioè una fase senza soluzione di continuità, do-

---

(14) L. MUSELLA, *op. cit.*, p. 173. Sul trasformismo la letteratura è molto ampia: in relazione a questo saggio si veda almeno S. ROGARI, *Alle origini del trasformismo: partiti e sistema politico nell’Italia liberale 1861-1914*, Laterza, Roma-Bari, 1998; G. CAROCCI, *Il trasformismo dall’Unità ad oggi*, Unicopli, Milano, 1992; E. MISEFARI, *Il trasformismo molecolare nel parlamento italiano: discorso introduttivo*, prefazione di P. Arcchi, Luigi Pellegrini, Cosenza 1989; R. NENCINI, *Il trionfo del trasformismo: l’Italia tra la prima e la seconda Repubblica*, Loggia de’ Lenzi, Firenze 1996; C. TULLIO-ALTAN, *Populismo e trasformismo: saggio sulle ideologie politiche italiane*, Feltrinelli, Milano 1989; *Id.*, *La nostra Italia: clientelismo, trasformismo e ribellismo dall’Unità al 2000*, Prefazione di R. Cartocci, Egea, Milano 2000; M. VALBRUZZI, *Is trasformismo a useful category for analysing modern Italy?*, in «Journal of Modern Italian Studies», vol. 19 - n. 2 (2014), pp. 169-185. È rilevante anche M.L. SALVADORI, *Storia d’Italia e crisi di regime. Saggio sulla politica italiana, 1861-2000*, Il Mulino, Bologna 2004.

po la quale, *mutatis mutandis*, si è avuta la reviviscenza di almeno alcune delle principali caratteristiche dell'Italia liberale – la classe dirigente italiana ha assunto così le caratteristiche di una sorta di “notabilato politico”, con una scarsissima mobilità e uno spiccato immobilismo nelle istituzioni e nei partiti, caratteri questi che hanno trovato riscontro nelle gravi difficoltà del sistema politico ad affrontare con prontezza ed efficacia le riforme che, di volta in volta, apparivano necessarie.

### 3. *L'art. 67 della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale in materia*

Dal punto di vista tecnico, lo strumento che consente il trasformismo è il principio del “libero mandato” parlamentare o – se si preferisce – il divieto di “mandato imperativo”<sup>15</sup>. Sotto il profilo giuridico, una norma che lo statuisse a livello costituzionale era presente già nello Statuto albertino:

«I Deputati rappresentano la nazione in generale e non le sole Province in cui furono eletti. Nessun mandato imperativo può loro darsi dagli elettori» (art. 41)<sup>16</sup>.

Come è noto, nella Costituzione repubblicana il principio è affidato alla seguente norma:

«Ogni membro del Parlamento rappresenta la Nazione ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 67).

Il dibattito intorno all'art. 67 fu particolarmente stringato e sbrigativo in Assemblea costituente, evidentemente nel presupposto di replicare un principio incontroverso<sup>17</sup>. Sarebbe più complesso, invece, interpre-

(15) Sulla teoria della rappresentanza politica cfr. D.G. BIANCHI, *Élite in crisi. La revoca degli eletti in democrazia*, Prefazione G. Urbani, Rubbettino, Soveria Mannelli 2013, pp. 17-24.

(16) L'articolo in questione si occupa dei soli deputati, in quanto i senatori era di nomina regia: «Il Senato è composto di membri nominati a vita dal Re [...]» (art. 33 dello Statuto).

(17) «Votato senza discussione nella seduta del 10 ottobre 1947, l'art. 64 del progetto di Costituzione (divenuto poi l'art. 67 nel testo definitivo) parrebbe far parte di quei principi che i nostri costituenti ritennero meritevoli di minor approfondimento ed attenzione» [N. ZANON, *Il diritto costituzionale al libero mandato parlamentare*, Giappichelli, Torino 1991, pp. 211-212]. Si veda anche L. PRINCIPATO, *Il divieto di mandato imperativo da prerogativa regia a garanzia della sovranità assembleare*, in *Rivista AIC* (Associazione italiana dei costituzionalisti), n. 4 (2012), [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

tare il “combinato disposto” di questa norma con l’art. 49, che disciplina il ruolo democratico dei partiti<sup>18</sup>, anche tenendo conto del dato storico contingente, e cioè della funzione politica assolta in quel frangente dal Comitato di liberazione nazionale, che durante i lavori della Costituente (1946-1947) reggeva, di fatto, il governo del Paese<sup>19</sup>. Come ovvio, la disciplina dei partiti e della rappresentanza politica risentiva in misura rilevante dei condizionamenti prodotti dall’esperienza fascista, e il dettato costituzionale ne era una diretta conseguenza. In una cornice di garanzia costituzionale del pluralismo e della libertà d’espressione, si aveva così, da un lato, la privazione della soggettività giuspubblicistica da parte dei partiti, perché la personalità giuridica era stata una delle caratteristiche tecniche che aveva consentito al Partito fascista di assumere un ruolo istituzionale, stravolgendo lo Statuto albertino senza modificarne le norme<sup>20</sup>; dall’altro lato, il baricentro del divieto di mandato imperativo si spostava, in realtà, dagli elettori al partito d’appartenenza dell’eletto, in termini che è opportuno spiegare, per dare il senso delle ricadute concrete della norma in questione.

Benché si avvicinasse al concetto dello *Parteienstaat* (Stato di partiti) della dottrina tedesca di matrice kelseniana<sup>21</sup>, la norma che poneva il “divieto di mandato imperativo”, opportunamente aggiornata nella sua operatività, finiva infatti per tutelare il parlamentare nei confronti delle pretese che potevano giungergli dal suo partito: per fare un facile esempio, si pensi all’eventualità che i vertici di quest’ultimo potessero pretendere le dimissioni dalla carica parlamentare a seguito della sua espulsione (o spontanea fuoriuscita) dalle fila del partito. L’appartenenza partitica è senza dubbio l’elemento sotto il quale s’iscrive l’offerta politica e programmatica a cui il deputato sceglie di aderire e di dare il proprio contributo; in ultima analisi, tuttavia, prevale il mandato democratico su quel-

---

(18) «Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» (art. 49 Cost.).

(19) Si veda N. ZANON, *op cit.*, pp. 15 ss.

(20) Il noto concetto di “Costituzione materiale” teorizzato da Costantino Mortati (1891-1985) fa riferimento proprio a questa circostanza: cfr. ID., *La Costituzione in senso materiale*, Giuffrè, Milano, 1940.

(21) Cfr. D.G. BIANCHI, *Élite in crisi*, cit., pp. 34-38.

lo che in dottrina è stato definito il “mandato imperativo di partito”: una volta eletto, il deputato è tutelato dai condizionamenti che gli potrebbero venire sia dai suoi elettori che dai vertici del partito che l’ha candidato. Di conseguenza è tenuto a portare a termine il mandato rappresentativo, potendosi sottrarre a questo diritto-dovere solo per ragioni personali: non a caso è consuetudine delle assemblee liberaldemocratiche respingere le dimissioni anticipate dallo scranno parlamentare motivate da ragioni di carattere politico. Per concludere su questo punto, si può osservare come «il divieto costituzionale [l’autore si riferisce all’art. 67 della Costituzione, *ndb*] abbia assunto in sostanza la caratteristica di una clausola di mera salvaguardia per il rappresentante nei confronti del partito o del corpo elettorale, potendogli consentire, senza una diversa scelta costituzionale – come nel caso della previsione di un meccanismo di revoca – di abbandonare il partito che ne ha consentito l’elezione o di dissociarsene in talune scelte di indirizzo politico, essendogli garantita, comunque, la iscrizione in un altro gruppo dell’assemblea parlamentare»<sup>22</sup>.

Per chiarire ulteriormente la materia è disponibile un’importante sentenza della Corte costituzionale (n. 14 del 7 marzo 1964) sull’interpretazione dell’art. 67 della Costituzione. Secondo la Consulta la norma in questione non vieta di per sé gli accordi fra gli elettori e i candidati, o fra questi ultimi e i partiti d’appartenenza, ma semplicemente ne decreta l’irrelevanza giuridica, e quindi l’impossibilità di farli valere in giudizio. Se l’oggetto di tali accordi non è contrario alla legge, si tratta di semplici obbligazioni “naturali”, a cui i soggetti implicati possono attenersi se avvertono un dovere morale in questo senso, ma la cui inosservanza (eventuale) non configura un fatto antiggiuridico che possa essere sanzionato dall’autorità giudiziaria. La famosa sentenza merita di essere rapidamente ripresa per l’importanza che riveste. Nei fatti la vicenda che aveva portato la Corte a pronunciarsi sull’art. 67 della Costituzione riguardava una sollevazione promossa dall’avv. Flaminio Costa di Milano, il quale lamentava di non dovere alcun compenso alla società elettrica Enel, succeduta alla EdisonVolta in forza di un controverso provvedimento legislativo. In particolare, l’avv. Costa faceva sponda su alcune dichiarazioni parallele al dibattito d’aula e rila-

---

(22) R. SCARCIGLIA, *Il divieto di mandato imperativo. Contributo a uno studio di diritto comparato*, Cedam, Padova 2005, p. 102.

sciate da parlamentari che, a suo dire, militavano nel partito da lui votato nelle precedenti elezioni, che nel proprio programma elettorale aveva escluso di poter sostenere la legge in questione: secondo tali dichiarazioni i parlamentari asserivano di dover contravvenire agli impegni assunti in campagna elettorale a causa della disciplina di partito, che imponeva loro di votare diversamente. Di conseguenza, il ricorrente arrivava a sostenere che il provvedimento legislativo in questione potesse essere nullo (o annullabile) a seguito dell'asserito "mandato imperativo" che, a suo dire, legava gli eletti ai programmi politici dei rispettivi partiti: per l'avv. Costa, i cittadini votavano questi ultimi, più che i candidati, a cui gli eletti non potevano quindi discostarsi nell'espletamento del loro mandato. Rigettando la tesi appena citata, la Consulta, nella parte dispositiva della sentenza, traeva spunto per inquadrare con accuratezza la triangolazione dei rapporti che uniscono gli elettori con i candidati, i parlamentari con il partito d'appartenenza e questi ultimi con i cittadini nella loro generalità. In particolare la Corte osservava che:

L'art. 67 della Costituzione, collocato fra le norme che attengono all'ordinamento delle Camere e non fra quelle che disciplinano la formazione delle leggi, non spiega efficacia ai fini della validità delle deliberazioni, ma è rivolto ad assicurare la libertà dei membri del Parlamento. Il divieto del mandato imperativo importa che il parlamentare è libero di votare secondo gli indirizzi del suo partito ma è anche libero di sottrarsene; nessuna norma potrebbe legittimamente disporre che derivino conseguenze a carico del parlamentare per il fatto che egli abbia votato contro le direttive del partito<sup>23</sup>.

Di conseguenza, la tesi del "mandato imperativo" non può che essere respinta in ogni sua interpretazione: sia nel presupposto che gli elettori possano vincolare gli eletti, sia nella versione ben più realistica e attuale, in base alla quale i parlamentari non avrebbero alcun margine d'autonomia politica e intellettuale nei confronti delle pretese dei vertici del loro partito. Osservare come l'esercizio concreto di tale autonomia potrebbe non giovare alla carriera politica dei singoli parlamentari, è tesi più che ovvia, ma non meno irrilevante ai fini di una trattazione giuridica dell'art. 67 della Costituzione.

---

(23) <http://www.giurcost.org/decisioni/1964/0014s-64.html>.

#### 4. *Le assemblee rappresentative nei nuovi statuti regionali e relative questioni controverse*

Passando ora alla declinazione regionale della rappresentanza politica – che è il cuore di questo articolo – si devono spendere alcune parole di premessa sulla stagione di innovazione statutaria sollecitata dalla legge cost. 11 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

Le legge in questione ha qualificato in misura sensibile l'autonomia regionale, in particolare assegnando alle Regioni la titolarità esclusiva della potestà statutaria e di tutto l'*iter* approvativo del testo (e delle sue eventuali modifiche):

«Con la revisione costituzionale del 1999 gran parte delle incertezze che avevano animato il dibattito sviluppatosi per la definizione della qualificazione giuridica dello statuto regionale sotto la vigenza dell'originario art. 123 Cost. si dissolvono, attraverso la soppressione dell'approvazione parlamentare e il conseguente venir meno della caratteristica *bipolarità* della fonte in precedenza prevista»<sup>24</sup>.

Come sarebbe avvenuto due anni più tardi con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che fra le altre cose ha ridisegnato le competenze legislative dello Stato e delle Regioni *ex art.* 117, la fonte normativa regionale ha assunto un carattere “primario”, nell'ambito delle proprie competenze e naturalmente nei limiti del territorio Regionale, accanto, e non più in subordine, alla legge ordinaria licenziata dal Parlamento nazionale<sup>25</sup>. In conclusione, quindi, «in tali

(24) G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Cedam, Padova 2008, p. 261. In tema si vedano anche le seguenti osservazioni dello stesso autore: «Per tali motivi lo statuto regionale ordinario non può che apparire configurabile [...] sia sotto il profilo ordinamentale sia sotto il profilo teorico, come un nuovo e diverso *type* di fonte primaria regionale a competenza specializzata, la cui natura è condizionata dalla ragione normativa di essere stata considerata dall'art. 123 Cost. come fonte *materialmente costituzionale*, disciplinante i principi di organizzazione e di funzionamento della Regione» (p. 278). E ancora: «L'eliminazione del limite dell'armonia con le leggi della Repubblica pone adesso la questione della collocazione dello statuto regionale nel sistema delle fonti in termini sensibilmente diversi. Infatti, non pare più utilizzabile un'impostazione che faccia leva sulla subordinazione (più o meno intensa che possa essere) dello statuto alla legge statale, risultando oggi lo statuto una fonte primaria *pleno iure*, immediatamente subordinata soltanto alla Costituzione e addirittura *facoltizzata* a derogare ad alcune sue norme» (p. 296).

(25) S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni del nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 2007. In termini critici si veda A. RUGGERI, *Verso una*

circostanze, non vi è affatto un *ritorno* al principio della gerarchia, ma la normale operatività del criterio della competenza tra le fonti (e tra le norme prodotte) rettamente inteso, sia in relazione alle *materie* sia con riferimento alle *modalità di normazione*. I principi della legislazione statale nelle materie di potestà concorrente vincolano la Regione non in quanto *sovraordinati*, ma solamente come norme *interposte*<sup>26</sup>.

Relativamente alla Lombardia, ad esempio, il nuovo Statuto è contenuto nella legge regionale statutaria 30 agosto 2008, n. 1 (Statuto d'autonomia della Lombardia) ed è in vigore dal 1° settembre 2008. Ad esclusione della Regione Basilicata, che ancora non ha ottemperato, ad oggi tutte le altre Regioni a statuto ordinario hanno approvato i nuovi statuti, con la tempistica indicata nella seguente tabella:

Tab. 2 - *Leggi d'approvazione dei nuovi statuti regionali*

<b>Regione</b>	<b>Legge d'approvazione del nuovo statuto</b>
Abruzzo	l.r. 10 gennaio 2007, n. 1
Campania	l.r. 28 maggio 2009, n. 6
Emilia-Romagna	l.r. 31 marzo 2005, n. 13
Lazio	l.r. 11 novembre 2004, n. 1
Liguria	l.r. 3 maggio 2005, n. 1 (e modificato con legge statutaria 5 ottobre 2007, n. 1)
Marche	l.r. 8 marzo 2005, n. 1
Molise	l.r. 13 febbraio 2012, n. 14
Piemonte	l.r. 4 marzo 2005, n. 1 (modificato con legge statutaria 13 novembre 2009, n. 2)
Puglia	l.r. 12 maggio 2004, n. 7
Toscana	l.r. 11 febbraio 2005, n. 7 (modificato con l.r. 8 gennaio 2010, n. 1)
Umbria	l.r. 16 aprile 2005, n. 21 (modificato con l.r. 4 gennaio 2010, n. 1)
Veneto	l.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1

*Fonte:* Conferenza dei Presidenti della assemblee legislative delle Regioni e delle Province Autonome ([www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it))<sup>27</sup>.

*revisione della forma costituzionale dello Stato*, in *Rivista Aic (Associazione italiana dei costituzionalisti)*, n. 3 (2913), [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

(26) *Ibidem*, p. 298.

(27) I testi degli statuti si possono consultare al sito indicato e in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: problemi e prospettive*, Il Mulino, Bologna 2006 (gli statuti disponibili alla data della pubblicazione sono acclusi in formato digitale nel cd-rom allegato); Consiglio regionale della Toscana, *Statuti regionali: i testi dei nuovi Statuti delle Regioni a statuto ordinario*, Firenze, 2008.

La maggiore autonomia riconosciuta alle Regioni ordinarie, insieme alla rimozione della figura del Commissario governativo che precedentemente (*ex art. 127 della Costituzione nel testo previgente alla legge cost. 3/2001*) promulgava ogni legge regionale prima del suo ingresso in vigore, ha generato un contenzioso piuttosto corposo di fronte alla Corte costituzionale, a seguito di impugnative promosse dal Governo per la supposta incostituzionalità di alcuni testi. Si tratta di una mole di ricorsi largamente inferiore a quelli derivati dalla nuova formulazione dell'art. 117, ma comunque importanti sotto il profilo qualitativo.

I principali pronunciamenti della Consulta in materia statutaria sono indicati di seguito:

- sentenza n. 372/2004 relativa allo Statuto della Toscana (dichiarata l'infondatezza della questione sollevata dal governo);
- sentenze n. 378 e 379 del 2004 Statuto Umbria e Emilia-Romagna (dichiarata l'incostituzionalità da parte della Consulta);
- sentenza 2/2004 Statuto Calabria (incostituzionalità);
- ordinanza n. 353/2005 Statuto Liguria (ritiro dell'impugnativa a seguito dell'adozione di un nuovo testo);
- sentenza 12/2006 Statuto Abruzzo (incostituzionalità);
- sentenza 63/2012 Statuto Molise (infondatezza)<sup>28</sup>.

Per l'importanza che riveste in rapporto all'argomento di questa ricerca, si deve dedicare particolare attenzione al contenzioso che ha interessato la Regione Liguria, a seguito dell'intendimento di questa d'aggiungere la denominazione "Parlamento della Liguria" accanto a quella di "Consiglio regionale della Liguria" (sentenza n. 106 del 12 aprile 2002). La Consulta ha deciso in senso contrario nella famosa sentenza redatta da Carlo Mezzanotte.

La questione merita di essere brevemente richiamata. Nel proprio ricorso il Governo, patrocinato dalla Avvocatura dello Stato, lamentava il fatto che: «il *nomen iuris* degli organi connota tipicamente le funzioni che a quegli organi sono attribuite, e tale generale principio assumerebbe particolare pregnanza in riferimento al nome "Parlamento", che, nella storia costituzionale moderna, identificherebbe l'organo attraverso il quale il

---

(28) <http://www.giurcost.org/decisioni>.

popolo esprime la propria sovranità, partecipando all'esercizio del potere politico. [...] non potrebbe dubitarsi che nel sistema costituzionale italiano, che esalta la "centralità" delle assemblee parlamentari, le due Camere siano gli organi costituzionali nei quali la volontà popolare più immediatamente ed efficacemente si esprime. La posizione eminente che esse occupano nella struttura dei poteri statali rifletterebbe appunto la sovranità popolare che il Parlamento incarna e rappresenta e precluderebbe l'impiego di tale denominazione con riferimento a organi della Regione, che sono comunque rappresentativi di poteri di autonomia e non di poteri sovrani».

A difesa delle proprie prerogative, la Regione Liguria, affidandosi alla dottrina dell'avv. Luigi Cocchi, obiettava che l'espressione Parlamento potesse essere di per sé «sintomatica e coesistente della sovranità dello Stato», replicando che:

«la sovranità è caratteristica dello Stato complessivamente considerato, mentre la denominazione di Parlamento si attaglierebbe ad assemblee rappresentative, espressive di potere popolare, con funzione legislativa e di controllo politico sul Governo».

In un passaggio successivo della propria memoria, la Regione Liguria, riconoscendo esplicitamente la spettanza della sovranità allo Stato nella sua unitarietà, di rimando osservava come:

«l'impiego del *nomen* Parlamento [...] troverebbe giustificazione proprio nella marcata assimilazione funzionale tra assemblea legislativa statale e assemblea legislativa regionale alla quale hanno condotto le riforme costituzionali più recenti (*alludendo evidentemente alle leggi cost. 1/1999 e 3/2001*, ndr), tutte intese al rafforzamento delle istituzioni regionali nella complessiva organizzazione dello Stato. Particolare significato assumerebbe, in tale prospettiva, l'attribuzione di una amplissima potestà legislativa alle Regioni, per effetto del superamento del criterio della enumerazione delle materie di competenza regionale, cui era originariamente improntato l'art. 117 della Costituzione, e l'accoglimento del principio, concettualmente opposto, della residualità della competenza legislativa regionale (art. 117, comma quarto, della Cost.)».

Nella sua decisione la Consulta sottolineava, in primo luogo, la presenza nel testo della Costituzione (art. 121) della denominazione "Consiglio regionale" per indicare l'organo rappresentativo e legislativo delle Re-

gioni. Nondimeno, negava che il Parlamento nazionale, e specificamente la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, potesse asserire di assorbire in sé, in misura totale, la sovranità popolare, dopo che una quota di quest'ultima è stata ceduta alle istituzioni europee attraverso appositi trattati. Inoltre, secondo il dettato del nuovo art. 114 della Cost., le Regioni, insieme allo Stato ma anche alle Province e ai Comuni, costituiscono la Repubblica italiana nella sua interezza. Di conseguenza, osservava la Corte:

«se non lo si vuole racchiudere entro uno schema troppo angusto e ormai storicamente inattendibile, non è il principio di sovranità popolare a poter fondare un'attribuzione costituzionale all'uso esclusivo della denominazione "Parlamento"».

L'argomento decisivo utilizzato dalla Consulta a favore del ricorso del Governo, in conclusione faceva riferimento allora al Parlamento quale istituzione meglio di altre in grado di fare sintesi della politica nazionale:

«solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. [...] Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*»<sup>29</sup>.

Apprezzata nella «pienezza del suo significato il valore deontico degli articoli 55 e 121 della Costituzione», la Corte costituzionale ne traeva la conclusione del «vero e proprio divieto per i Consiglio regionali di appropriarsi del nome Parlamento».

Una medesima decisione dello stesso anno (sentenza n. 306 del 20 giugno 2002) ha riguardato la Regione Marche, inibendo anche in quel caso l'uso del *nomen iuris* "Parlamento" per l'organo rappresentativo regionale<sup>30</sup>. Tali pronunciamenti hanno generato una netta omogeneità nell'indicazione nominale degli organi rappresentativi e legislativi delle Regioni, a cui si sottrae la sola Emilia-Romagna, che accanto alla dizio-

---

(29) <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0106s-02.html>.

(30) <http://www.giurcost.org/decisioni/2002/0306s-02.html>.

ne “Consiglio regionale” ha posto la dizione “Assemblea legislativa regionale” (Titolo IV- Capo I - artt. 27 e ss.)<sup>31</sup>.

Da ultimo, ma non per importanza, resta da dire che l'art. 122 della Costituzione, novellato dalla riforma del Titolo V *ex* legge cost. 3/2001, richiede di essere attuato attraverso la legge regionale, al fine di disciplinare il «sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali». A questo scopo è intervenuta la legge 2 luglio 2004, n. 165 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) la quale agisce come legge-quadro in materia elettorale, ponendo i «limiti dei principi fondamentali» a cui le singole leggi regionali devono attenersi in sede attuativa, con l'effetto di superare definitivamente la precedente normativa elettorale uniforme e indifferenziata a livello nazionale (legge 108/1968 e legge 43/1995). Ai fini di questo saggio è rilevante osservare quanto disposto dall'art. 4 della legge 165/2004 che disciplina il sistema d'elezione del presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali, richiedendo l'equa rappresentanza delle minoranze, senza nuocere alla stabilità delle maggioranze, e la contestuale elezione del presidente della Giunta e del Consiglio regionale, se il presidente è eletto a suffragio universale e diretto (principio del *simul stabunt, simul cadent*). In linea con le disposizioni della legge cost. 1/1999, tuttavia la legge in questione consente «l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto», ponendo dei termini temporali tassativi (90 giorni) per la sua elezione dopo quella del Consiglio (è significativo che nessuna Regione a statuto ordinario abbia optato per questa soluzione, preferendo invece l'elezione diretta del presidente). Infine, la lett. c), comma 1, del medesimo articolo pone tassativamente il “divieto di mandato imperativo” in ogni sua forma. Questa formulazione si muove sulla stessa linea dell'art. 1, comma 5, della legge 108/1968<sup>32</sup> che, ricalcando l'art. 67 della Costituzione, disponeva che i «consiglieri regionali rappresentano l'intera Regione senza vincolo di mandato».

---

(31) Anche in questo caso fanno eccezione le Regioni a statuto speciale: la Sicilia denomina il proprio organo legislativo “Assemblea regionale” e la Valle d'Aosta opta invece per “Consiglio della Valle”.

(32) La normativa in questione (legge 17 febbraio 1968, n. 108 “Norme per l'elezione dei consigli regionali delle Regioni a statuto normale”) è ancora parzialmente in vigore finché le Regioni non approveranno le proprie leggi elettorali, fruendo dell'autonomia loro riconosciuta dalla legge cost. 1/1999 in materia di “forma di governo”.

Il recepimento della norma si trova naturalmente in tutti i nuovi Statuti regionali<sup>33</sup>: in quello della Lombardia, per esempio, si dice che «Il consigliere regionale rappresenta la comunità regionale ed esercita le sue funzioni senza vincolo di mandato» (art. 13, comma 1).

### *5. Il disegno della ricerca empirica: difficoltà metodologiche e primi risultati*

Venendo ora alla parte empirica del presente saggio, sul piano lessicale si deve dire in primo luogo che il “transfughismo” è il vocabolo tecnico che i giuristi utilizzano per identificare quello che gli storici chiamano “trasformismo”. Le ragioni di questa scelta nominale non sono arbitrarie: mentre con il trasformismo – come si è visto – si intende un concetto che, muovendo dai comportamenti dei deputati e senatori dentro le aule parlamentari, finisce per assumere significati più vasti che muovono in varie direzioni (storiche, culturali, politologiche, ecc.), con il “transfughismo” gli studiosi di discipline giuspubblicistiche vogliono intendere un dato puramente fattuale, e cioè il passaggio da un gruppo politico a un altro dentro un’assemblea rappresentativa. In questi termini, Salvatore Curreri dà del “transfughismo parlamentare” la seguente nozione: «passaggio nel corso della legislatura di deputati o senatori dal gruppo politico del partito per cui sono stati eletti ad un altro»<sup>34</sup>. Per analogia, lo stesso concetto potrebbe essere traslato alle assemblee rappresentative regionali, senza presentare alcun problema metodologico. Tuttavia, se sono piuttosto rari gli studi empirici dedicati al transfughismo nelle aule parlamentari dello Stato<sup>35</sup>, lo sono ancora di più per i Consigli regionali. Utilizzando una certa ampiezza di dati vi ha lavorato Enzo Colarullo, che ha tenuto conto di quanto è avvenuto nella legislatura V (1990-1995) e VI (1995-2000) nei Consigli regionali di Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, Piemonte e Toscana e dei casi di transfughismo nel Consiglio regionale della Sardegna in riferimento alle legislature X

---

(33) Si vedano i riferimenti statutari in S. CURRERI, *Democrazia e rappresentanza politica: dal divieto di mandato al mandato di partito*, Firenze University Press, Firenze 2004, p. 19 (in nota).

(34) *Ibidem*, p. 7.

(35) *Ibidem*, p. 7 (alla nota 2).

(1989-1994) e XI (1994-1999). Le sue osservazioni in materia sono piuttosto telegrafiche, indirizzate soprattutto ad accertare l'insistenza del fenomeno in una dimensione diversa da quella nazionale:

«È [...] da sottolineare che il dato sulla mobilità dei singoli consiglieri è parzialmente indipendente da quello relativo alla costituzione di nuovi gruppi in corso di legislatura [...] e alla costituzione di monogruppi [...]. Comunque il solo indicatore quantitativo aggregato permette di valutare la consistenza del fenomeno del transfughismo che sembra pertanto avere massicciamente investito anche le Regioni»<sup>36</sup>.

In realtà si potrebbero sviluppare considerazioni più approfondite anche sulla base di un campione limitato. In ogni caso, la ricerca di Colarullo risente di alcuni limiti metodologici non marginali: in primo luogo, i dati empirici dovrebbero riguardare un periodo più esteso, non soltanto due legislature in successione – Colarullo ha considerato la V e la VI per le Regioni ordinarie prese in esame e la X e l'XI per la Sardegna – perché la storia delle Regioni ordinarie ha traguardato ormai i 40 anni, mentre quelle a statuto speciale praticamente sono nate insieme all'Italia repubblicana (se non prima, come nel caso della Sicilia). E qui sorgono le prime difficoltà di ordine pratico: per lo studioso non è facile avere i dati in questione.

La nostra ricerca risente anch'essa di questo limite, non facilmente superabile: pur riuscendo a reperire informazioni in ordine a tutte le legislature concluse – dalla I all'VIII (1970-2010) – non ci è stato possibile, infatti, andare oltre la disponibilità dei dati relativi a Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia. Ciò è accaduto in ragione del fatto che, nel primo caso, abbiamo potuto fare affidamento sulla collaborazione della Segreteria generale del Consiglio regionale della Lombardia, mentre negli altri casi abbiamo consultato pubblicazioni specificamente dedicate alla vita dei rispettivi Consigli regionali<sup>37</sup>. La richiesta indirizzata alle al-

---

(36) E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino 2001, p. 61.

(37) Regione Emilia-Romagna, *Il filo di Arianna. 40 anni di Regione*, a cura della Direzione generale dell'Assemblea legislativa - Servizio legislativo e qualità della legislazione, 2010 (pubblicazione non registrata reperibile online al seguente link: [http://elezioni.Regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/legislativo/index/pubblicazioni/gli\\_speciali.htm](http://elezioni.Regione.emilia-romagna.it/wcm/al/astud/pub/legislativo/index/pubblicazioni/gli_speciali.htm)); Regione Toscana – Consiglio regionale, *Gli archivi delle politica: l'attività dei gruppi politici del Consiglio regionale, 1970-2010*, Centro stampa del Consiglio regionale della Toscana, Firenze

tre Regioni di poter disporre dei dati in oggetto per finalità scientifiche non ha avuto riscontro positivo.

Entrando nel merito delle informazioni reperite, bisogna ammettere che queste non sono perfettamente omogenee: i dati sono più ricchi di dettagli in riferimento alle ultime legislature e piuttosto scarni man mano che si va indietro nel tempo. La prima sensazione che si ricava dallo studio analitico della vita politica dei Consigli regionali, in ogni caso, è che la loro attività viva molto di riflesso delle dinamiche nazionali, di cui sovente sembra essere una “variabile dipendente”: per esempio la denominazione dei gruppi, il più delle volte, ha seguito prontamente gli avvenimenti nazionali, senza quasi mai anticiparli, generando così fenomeni di “trasformismo di gruppo” (secondo la denominazione di Valbruzzi) tipici della stagione del penta-partitismo. Di conseguenza, la fenomenologia stessa del trasformismo non sembra avere una dimensione e caratteristiche proprie particolarmente rilevanti e originali, se non essere una conseguenza di quanto deciso in altre sedi politiche, soprattutto all’interno delle segreterie nazionali dei partiti: questo aspetto è particolarmente evidente per le legislature regionali dei primi venti-venticinque anni, fino alla metà degli anni Novanta. Nondimeno, anche dallo studio della mobilità nell’adesione ai gruppi regionali, appare palese la maggiore qualificazione della politica regionale nel passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica, che sostanzialmente ha coinci-

---

2012; Regione Puglia, *25 anni di Regione*, a cura dell’Associazione Consiglieri regionali, Liantonio editrice, Palo del Colle (Ba) 1998 (alle informazioni contenute in questa fonte è stato operato un apposito aggiornamento dati, a cura della Segreteria generale del Consiglio, per giungere fino all’VIII legislatura, grazie al fatto che questa operazione era già in corso per la riedizione della medesima pubblicazione). Anche nel caso di Regione Lombardia esiste una recente pubblicazione della stessa natura (R. VALLINI, *Per una Lombardia federale: il Consiglio regionale dalla prima legislatura alla Statuto d’autonomia*, Mursia, Milano, 2009) che tuttavia non include informazioni in merito al transfughismo (i dati sul transfughismo nel Consiglio regionale della Lombardia sono quindi inediti). Le rilevazioni puntuali dei casi di transfughismo in relazione al campione indicato (Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana e Puglia per il periodo 1970-2010) sono riportati nell’appendice della ricerca *Analisi sistematica dell’istituto del “Recall” americano e approfondimento dell’evoluzione del trasformismo nelle Regioni italiane nell’ambito del programma di attività dell’Ufficio studi* (codice: 001/2011) affidata alla scrivente da Eupolis Lombardia nel corso del 2012. La ricerca è inedita in volume, ma consultabile in formato pdf attraverso l’opac dell’istituto: [http://bmw05.comperio.it/bmw2/eupolisdeb/opac.php?screen=scaffale2&loc=S&osc=scaffale2&orderby=Title&BMW\\_Opac\\_Session=c279ccc2fa304f84a4a4f61762b09838](http://bmw05.comperio.it/bmw2/eupolisdeb/opac.php?screen=scaffale2&loc=S&osc=scaffale2&orderby=Title&BMW_Opac_Session=c279ccc2fa304f84a4a4f61762b09838).

so con l'introduzione dell'elezione popolare del presidente, introdotta di fatto dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43<sup>38</sup>. Questo passaggio ha senza dubbio spostato il baricentro politico sull'azione del governo regionale, rendendo piuttosto marginale il "trasformismo" che, vivendo sotto l'ipoteca del *simul stabunt, simul cadent* di presidente e Consiglio finisce per avere pochissimo spazio di manovra. Come è noto, infatti la legge cost. 1/1999 ha affermato il principio che il presidente eletto direttamente dai cittadini non possa essere sostituito nel corso della legislatura, per via assembleare: era aperta la possibilità, *ex art. 2, comma 5*, della medesima legge, di disporre diversamente dall'elezione diretta del presidente in sede statutaria («Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto»), ma – come si è detto – nessuna Regione si è mossa in questa direzione.

Fatte queste osservazioni, per concludere si può ritornare al punto di partenza, e cioè al trasformismo secondo l'interpretazione che ne ha dato Giovanni Sabbatucci nella sua monografia in argomento. Come si è visto, traendo largamente spunto dal lavoro politologico di Giovanni Sartori<sup>39</sup>, lo storico contemporaneista lo analizza in rapporto al carattere "imperfetto" della democrazia italiana, che non riuscirebbe a funzionare secondo le dinamiche dell'alternanza, in quanto subisce la forza di gravità centrista *anche* per mettere *off-side* le forze "anti-sistema" regolarmente presenti. Questa ipoteca negativa è molto meno presente negli altri livelli di governo, che hanno visto impegnate con responsabilità di governo delle forze politiche che a livello nazionale avrebbero subito la *conventio ad excludendum*: ci riferiamo per esempio al comunista Guido Fanti (1925-2012), sindaco di Bologna dal 1966 al 1970 e presidente della Regione Emilia-Romagna dal 1970 al 1976; a cui era succeduto Rentato Zangheri (1925) come sindaco di Bologna, dal 1970 al

---

(38) Come è noto, la precedente normativa elettorale (legge 17 febbraio 1968, n. 108) prevedeva un sistema rigidamente assembleare molto simile a quello allora in essere per gli Enti locali.

(39) A proposito dell'opera sartoriana, e in particolare dell'analisi del sistema politico italiano, si veda il recente numero monografico interamente dedicato a Giovanni Sartori della rivista *Paradoxa* – n. 1 (2014) – a cura di Gianfranco Pasquino.

1983. Peraltro figure politiche unanimemente riconosciute come d'altissimo livello, e probabilmente gli esempi potrebbero continuare. Non è escluso naturalmente che queste esperienze si possano interpretare come il risultato degli stessi fattori politici che nel governo nazionale determinavano la *conventio ad excludendum*: in questa ottica, il blocco al centro subito dalle forze anti-sistema poteva essere compensato dalla possibilità di avere responsabilità di primo piano negli altri livelli di governo, sottostanti e per molti versi controllabili dallo Stato. Una tesi di questo genere è particolarmente convincente se si tiene conto delle logiche "consociative" che presiedevano il funzionamento della politica nazionale nella cosiddetta "Prima Repubblica".

Uscendo dal novero dai dati empirici e politologici più stretti, per guardare anche ad analisi di respiro più ampio, si deve dire che in merito a queste esperienze alcuni studiosi anglosassoni hanno parlato di un pregevole senso civico, e di un "capitale sociale" fertilizzato nei secoli passati dall'esperienza comunale. In particolare, il politologo americano Robert D. Putnam, in collaborazione con Robert Leonardi e Raffaella Y. Nanetti ha condotto una ricerca durata più di vent'anni e pubblicata in Italia, all'inizio degli anni Novanta, con il titolo *La tradizione civica nelle Regioni italiane*. Sotto il profilo metodologico, il suo lavoro si collocava nell'ambito del cosiddetto "nuovo istituzionalismo", ispirato da due precise premesse intellettuali:

«1. *Le istituzioni forgianno la politica*. Le regole e le procedure standard che costituiscono un'istituzione lasciano la loro impronta sui risultati politici, in quanto strutturano il comportamento politico. [...] Le istituzioni influenzano la politica in quanto forgianno l'identità degli attori, il potere e le strategie.

2. *Le istituzioni sono forgiate dalla storia*. Qualunque altro fattore ne condizioni la forma, le istituzioni sono dotate di forza d'inerzia e di "robustezza"»<sup>40</sup>.

---

(40) R.D. PUTNAM, *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, con R. Leonardi e R.Y. Nanetti, Mondadori, Milano, 1993, p. 9: sul piano empirico la ricerca di Putnam si serviva di diversi cicli d'interviste al personale politico delle Regioni e ad alcuni testimoni privilegiati, di sondaggi d'opinione di carattere nazionale raccolti per tutta la durata della ricerca e di dati statistici per inquadrare lo sviluppo socio-economico. In proposito si veda anche il volume "seminale" che ha ispirato il famoso lavoro di Putnam: G.A. ALMOND, *Cultura civica e sviluppo politico* (1989), a

Nell'ottica di queste asserzioni è possibile guardare alle istituzioni assumendole come "variabile indipendente" oppure come "variabile dipendente": nel primo caso si può osservare come il cambiamento istituzionale modifichi l'identità, il potere e la strategia degli attori politici; nel secondo caso – vale a dire considerando le istituzioni come una "variabile dipendente" – si deve prendere atto di quanto le stesse siano condizionate dal passato e dall'eredità storica che recano con sé. Putnam usava questa metodologia per spiegare il diverso "rendimento istituzionale" della democrazia regionale nelle realtà che costituivano il campione del suo studio (Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Lazio, Puglia e Basilica)<sup>41</sup>.

*Mutantis mutandi*, non sarebbe difficile applicare la stessa metodologia per interpretare dal punto di vista politologico l'incidenza del trasformismo nel Parlamento nazionale e nelle assemblee regionali. Proprio negli anni in cui Putnam pubblicava la sua ricerca, il legislatore sembrava raccogliere il testimone del "civismo" di cui si è detto sopra: all'inizio degli anni Novanta – ancor prima di provvedervi per le Regioni ordinarie attraverso la normativa più volte citata – è stata introdotta, infatti, l'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di Provincia (legge 25 marzo 1993, n. 81). La svolta legislativa era suggerita dall'intendimento di riqualificare l'attività politica partendo dal livello più vicino al cittadino, dopo che quest'ultima era stata esposta al discredito per gli scandali e i ricorrenti episodi di corruzione noti a tutti.

Di lì a pochi mesi, qualcosa di analogo è stato tentato in relazione alla rappresentanza nazionale, con l'introduzione dei collegi uninominali per l'elezione di  $\frac{3}{4}$  dei deputati e senatori (leggi 4 agosto 1993, n. 276 e n. 277). La "costituzionalizzazione" della democrazia dell'alternanza, a livello nazionale, avrebbe dovuto comportare il rafforzamento dell'ese-

---

cura di G. Pasquino, Mulino, Bologna, 2005; per un aggiornamento del filone politologico "neo-istituzionalista", cfr. P.A. HALL, R.C.R. TAYLOR, *Political Science and the Three New Institutionalism*, in "Political Studies", vol. XLIV (1996), pp. 936-957. Per un approccio critico nei confronti dello studio putnamiano, cfr. S. VASSALLO (a cura di), *Il divario incolombabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle Regioni italiane*, Mulino, Bologna, 2013.

(41) Le asimmetrie che si ponevano davanti agli occhi degli studiosi americani potevano essere spiegate soltanto facendo riferimento alla diversa storia pre-unitaria che aveva interessato le Regioni in oggetto: in particolare era rilevante che nel Centro-Nord, dopo l'anno Mille, l'esperienza democratica avesse avuto i suoi primissimi bagliori nell'età comunale, mentre nelle Regioni del Sud, esattamente nello stesso periodo, si fosse insediata la monarchia borbonica.

cutivo: questo passaggio ha sempre incontrato forti resistenze, in linea con l'idiosincrasia per le forme di potere monocratico, che è uno dei tratti più caratteristici (non sempre in termini positivi) della Costituzione repubblicana. L'ultima conferma si è avuta con la legge cost. 18 novembre 2005, n. 269, sottoposta a referendum confermativo ex art. 138 della Costituzione il 25-26 giugno 2006: quest'ultima si proponeva di modificare l'intero impianto della Seconda parte della Costituzione nella direzione indicata, ma il testo non venne approvato dai cittadini (il voto favorevole fu maggioritario solo in Lombardia e Veneto).

Di conseguenza è rimasto integro il carattere, per certi aspetti anomalo, della democrazia italiana, di cui parla Sabbatucci: un sistema che subisce la forza di gravità del "centro", punto topico del gioco politico – e quindi palestra di "trasformismo" – e luogo d'instancabile mediazione consociativa<sup>42</sup>. In uno scenario di questo genere, non si percepisce con chiarezza la linea divisiva della "democrazia avversariale", che separa in modo chiaro le responsabilità di governo della maggioranza dal "governo ombra" dell'opposizione, perché l'area di governo si sviluppa a cerchi concentrici abbracciando la stessa opposizione in alcune (o molte) delle sue iniziative<sup>43</sup>.

Il punto meriterebbe ben altra trattazione per essere adeguatamente argomentato, ma, in effetti, la diversa incidenza del trasformismo – decisamente accentuato a livello nazionale, meno rilevante a livello regionale – sembrerebbe confermare questa tesi. Là dove non vi è stata istituzionalizzazione dell'alternanza democratica, come nel governo nazionale, continuano ad agire dinamiche che tendono a riportare al centro dello spazio politico, indicando quest'ultimo come il luogo strategico; viceversa, a livello regionale dove opera parimenti un sistema elettorale maggioritario, ma anche e soprattutto l'elezione diretta del presidente, il trasformismo ha scarsissima impotanza, perché il "centro" non si presenta come il lu-

---

(42) In merito agli interessi organizzati e alla loro curatela clientelare, che non hanno certo un ruolo marginale in queste dinamiche, si veda G. COFRANCESCO – F. BORASI, *Il sistema corporativo. Diritti e interessi a geometria variabile*, Prefazione di P. Ostellino, Giappichelli, Torino 2010.

(43) Per la modellistica politologica si veda il contributo (ormai divenuto classico) di A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee* (1999), Il Mulino, Bologna 2001 (il modello in oggetto è definito "democrazia del consenso": pp. 51 ss.).

go strategico dello spazio politico, ma – come avviene in ogni democrazia dell’alternanza – il bacino di voti per sua natura contendibile su cui uno schieramento programmaticamente maggioritario cerca di tendere, muovendo da una posizione “laterale”, maggiormente caratterizzata dal punto di vista politico. Se il centro del sistema politico è occupato da formazioni “centriste”, il trasformismo è il risultato della forza di gravità che queste esercitano nei confronti delle altre forze politiche, senza che vi sia reale alternanza al potere<sup>44</sup>; dove invece quest’ultima è la regola, il trasformismo è l’eccezione, e la chiara distinzione dei ruoli e delle responsabilità lo rende un fenomeno politicamente marginale e sostanzialmente irrilevante, perché non si realizza alcuna “utilità marginale” nel trasfughismo – molecolare o di gruppo che sia, ma in modo particolare nei passaggi dalla maggioranza all’opposizione, e viceversa – in quanto gli equilibri politici sono definiti *a priori* dalla garanzia sistemica della governabilità, di norma, nell’orizzonte di legislatura<sup>45</sup>.

In altre parole, la ricerca raccolta in questo saggio sembrerebbe rappresentare una conferma della proposizione n. 1 indicata da Putnam – che abbiamo citato sopra – in base alla quale le “istituzioni forgiavano la politica” e condizionano in modo determinante i comportamenti dei suoi attori. Ma prima di giungere a questa conclusione sarà necessario altro lavoro: in primo luogo, benché le difficoltà siano notevoli, resta da compiere un’analisi empirica più approfondita, sia di carattere quantitativo che qualitativo sulla fenomenologia trasformistica di livello regionale, con lo scopo di presentare al lettore dei dati di sintesi che consentano un’analisi sinottica. Resterebbe poi il lavoro di comparazione delle evidenze empiriche da condurre diacronicamente e sincronicamente con il trasformismo parlamentare, dove sarebbe auspicabile disaggregare i

---

(44) G. SARTORI, *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, ECPR press, Colchester 2005 (I ed. 1976), pp. 119.

(45) Se tale considerazione viene vista in relazione alle Regioni italiane, il problema istituzionale diventa piuttosto un altro, e cioè evitare che l’assemblea rappresentativa diventi (o rischi di diventare) politicamente marginale nel momento in cui si ha l’elezione diretta del capo dell’esecutivo. Proprio perché questa eventualità non è auspicabile, diversi consigli regionali hanno investito degli sforzi per ripensare il loro ruolo politico nella direzione della valutazione delle *policies* degli esecutivi: in proposito si veda il numero speciale dedicato all’Analisi e valutazione delle politiche pubbliche (A&VPP) della *Rivista italiana di Politiche pubbliche* (n. 1/2012), a cura di Gloria Regonini.

dati relativi a Camera e Senato anche in relazione a regole elettorali diverse (*mattarellum* e *porcellum* per restare al lessico sartoriano). Particolarmente interessante sarebbe infatti studiare il trasformismo in Senato dopo il 2005, quando è stato introdotto un sistema elettorale particolarmente propenso a generare un'utilità marginale al trasformismo, in quanto – come è noto – il premio di maggioranza assegnato su base regionale tende a creare maggioranze molto risicate, e non necessariamente in sintonia con quelle della Camera (dove il premio è nazionale). Una volta effettuati questi ulteriori controlli la tesi in questione potrebbe essere presentata come un'ipotesi interpretativa della fenomenologia trasformistica validata da una pluralità di referenti empirici.