

## Assemblee e circuiti di rappresentanza

In tutti i sistemi del passato si sono spesso sviluppate delle forme di assemblee, queste diversamente da oggi avevano poteri molto ridotti ma comunque importanti, il loro principale obiettivo era frenare, per quanto possibile, il potere dell'autorità sovrana. Molte sono le differenze tra le assemblee premoderne e quelle contemporanee (parlamenti nati con le rivoluzioni liberali):

	Assemblee premoderne	Assemblee contemporanee
Leggittimazione	Dualistica	Monistica
Rappresentanza	Corporativa o di ceto	Individuale o di partito
Istituzionalizzazione	Scarsa	Elevata

Queste assemblee rappresentative pluralistiche della democrazia oggi sono identificate con diversi nomi: parlamento, congresso, corte, diete (giorno istituzione non stabile)...

Ogni assemblea ha seguito diversi **percorsi di affermazione differenti**, un obiettivo della scienza politica è capire come questo sia avvenuto, si cerca di conoscere il processo d'istituzionalizzazione. Questo termine già definito nella sociologia: **“Un processo d'istituzionalizzazione avviene quando una serie di valori o di comportamenti di un determinato organismo si consolidano e si mostrano universalmente accettati, cristallizzandone le azioni e il ruolo. L'organismo in questione diventa così un'istituzione perdendo i caratteri di provvisorietà e mutevolezza, e acquisendo una forma stabile e generalmente riconosciuta”**; ci permette di capire quando un'assemblea diventa istituzionalizzata. Questo avviene quando questa definisce i propri ruoli all'interno del sistema, l'istituzionalizzazione necessita di organizzazione che permette di avviare un processo meritocratico e professionalizzante.

Nonostante siano tutte differenti, **le assemblee contemporanee hanno tratti comuni:**

- **Natura assembleare:** i membri hanno pari dignità e condividono stesse prerogative;
- **Natura rappresentativa:** i membri sono eletti a titolo rappresentativo;
- **Pluralismo interno:** c'è una suddivisione interna che rappresenta adeguatamente le divisioni sociali;
- **Permanenza dell'istituzione rappresentativa;**
- **Potere legislativo.**

Da ciò ricaviamo una **definizione associabile a tutti i tipi di assemblea:** **“Sono organi legislativi elettivi, formati da una pluralità di rappresentanti dei soggetti (partiti) che si occupano di selezionare il ceto politico e che vengono organizzati in modo assembleare”.**

Quando si parla di assemblee, ricorre un tema importante che è quello della **rappresentanza**, cioè del rapporto che ci dev'essere tra rappresentanti e rappresentati. La rappresentanza:

- **Relazione stabile tra governanti e governati;**
- **Produce legittimazione;**
- **Richiede un assetto istituzionale;**
- **Implica vari modi di comportamento**, cioè agire liberamente oppure seguire precise indicazioni degli elettori.

Secondo Edmund **Burke l'eletto doveva essere un fiduciario** (trustee) e non un delegato (delegate), cioè una volta eletto questo ha ampi poteri, è libero di fare ciò che vuole (reputa corretto), anche andare contro gli interessi degli elettori, (fiduciario) piuttosto che dover seguire fedelmente, ed essere vincolato, da indicazioni fornite dagli elettori.

Burke però analizzava la situazione in una prospettiva elitista tipica del tempo (seconda metà '700), con l'avvento della democrazia il rappresentato è diventato un delegato.

Un lavoro molto importante sulla rappresentanza è stato condotto da **Hanna Pitkin** (1967), attraverso la sua analisi individuò **quattro varianti di rappresentanza** (primi due indicano il modo di essere i secondi due il modo di fare):

- **Descrittiva** (rappresentativa): l'eletto è scelto poiché possiede caratteristiche simili ai suoi elettori (razza, genere...), si pensa che la scelta di un rappresentante di questo genere possa creare una migliore garanzia nel rispetto degli interessi ma non è sempre così;
- **Simbolica** (identificazione): si basa sui simboli (Capo dello Stato rappresenta la Nazione);
- **Formalistica** (responsabilità e autorizzazione): l'eletto è un delegato, questa rappresentanza (visti anche nel Leviatano) si fonda su due elementi:
  - **Autorizzazione** conferita dalla comunità al governante;
  - **Responsabilità** nei confronti degli elettori, l'operato è sottoposto a verifica, se non ci sono risultati convincenti il delegato non è rivotato.
- **Sostantiva** (responsività): si basa sulla capacità di risposta di un rappresentante, questo è considerato tale solo se in grado di compiere le azioni per cui è stato eletto.

I partiti oggi svolgono una funzione molto importante a riguardo della rappresentanza sociale, quest'azione condotta dai partiti è detta **rappresentanza partitica**, attraverso cui i partiti selezionano il personale politico, definiscono i programmi politici e mantengono la disciplina degli eletti. La presenza dei partiti nelle assemblee ha costituito un elemento essenziale del consolidamento della democrazia. All'interno del parlamento i partiti hanno un ruolo molto importante, tutto ciò che si sviluppa al suo interno, dipende dalla forza dei partiti, dalla coesione dei leader (capacità di creare la squadra) e disciplina che connota il comportamento dei leader (coesione del gruppo di prendere le decisioni).

**La capacità del partito "centrale" di controllare i propri eletti** è variabile nel tempo e nello spazio. Oggi sembra in crisi ovunque a causa della diminuzione della forza organizzativa dei partiti stessi. (**Katz 2014**)

Con la crisi che i partiti stanno attraversando, si sono sviluppate **forme alternative** (circuiti alternativi) **di rappresentanza**, in cui il dominio nelle arene non appartiene ai partiti. Queste forme sviluppatasi sono:

- **Modello neocorporativo**: le decisioni principali sono prese attorno a un tavolo governativo, i membri fanno parte di una gerarchia chiusa e ordinata (rappresentanti industria, sindacati...), il compito del parlamento in cui sono presenti i partiti è solo validare le decisioni. Da ciò si può intuire come in questo modo c'è una forte incisione sulla rappresentatività che diventa nulla, di fatto, il parlamento non prende decisioni;
- **Modello pluralista**: si sviluppa in società aperte e frammentate in cui le compagini sociali sono in competizione. In questa situazione i partiti perdono rilevanza perché gli eletti non seguono il partito, ma compiono scelte individuali basandosi sugli interessi della parte sociale cui appartengono;

- **Modello di connessione elettorale:** in questo caso le ambizioni personali di ogni eletto determinavano la sua strategia per essere rieletto, perciò serviva un rapporto più vicino tra rappresentanti e elettori per ottenere consenso.

Questi modelli hanno portato a vedere come i singoli parlamentari in molti casi si differenziavano dalle scelte collettive anche in casi in cui era dominante la disciplina politica, anche in Italia si sono verificati fenomeni simili, quali: abbandono dai gruppi partitici oppure voti in dissenso all'interno di un gruppo. Il divieto di mandato imperativo ha dato una visione meno addomesticata dei parlamentari da parte dei partiti, ma ha portato anche a un forte individualismo e applicazione di comportamenti opportunistici.

**La rappresentanza può essere anche, soprattutto, determinata dal sistema elettorale, questi sono diversi e così diffusi:**

	Tipo di voto	Dimensioni circoscrizioni	Uso di soglie	Livello di proporzionalismo
Camera bassa (Olanda)	Voto di lista	Circoscrizione nazionale	Soglia simbolica (0,7%)	Proporzionale puro
Knesset (Israele)	Voto di lista (bloccata)	Circoscrizione nazionale	Soglia di ammissione al riparto nazionale (2%)	Proporzionale puro
Bundestag (Camera bassa Germania)	Misto (collegi + liste circoscrizionali)	Medio-grandi	Soglia di ammissione al riparto nazionale (5%)	Tendenzialmente proporzionale
Congreso (Camera bassa Spagna)	Voto di lista (bloccata)	Piccole	Soglia circoscrizionale (3%) Soglia naturale elevata	Proporzionale molto corretto
Camera dei deputati (Italia 2006-2013)	Liste circoscrizionali (bloccate) e premio di maggioranza di coalizione	Medio-grandi	Varie soglie relativamente basse	Forte correzione maggioritaria (tuttavia «spalmabile» su molte liste)
Camera dei deputati (Italia 1994-2001)	Misto: 75% collegi (75%) + 25% liste circoscrizionali (bloccate)	Medio-grandi	Soglia del 4% per il riparto proporzionale	Maggioritario con ampia correzione proporzionale
Assemblea nazionale (Camera bassa Francia)	Collegio uninominale a doppio turno	Minime (uno per seggio)	Soglia di ammissione al secondo turno (12,5%)	Maggioritario (ma con maggioranza «assoluta»)
Camera dei rappresentanti (Camera bassa Australia)	Collegio uninominale con voto alternativo	Minime (uno per seggio)		Maggioritario (ma con maggioranza «assoluta»)
Camera dei comuni (Camera bassa Regno Unito)	Collegio uninominale «secco»	Minime (uno per seggio)		Plurality

- Olanda: proporzionale puro, voto di lista con preferenza;
- Israele: proporzionale puro, voto di lista senza preferenza, in questo caso è necessario fare delle primarie per stabilire i candidati al vertice della lista;
- Germania: c'è un doppio voto, uno per un candidato in un collegio uninominale, l'altro per una lista partitica, nella camera 50% seggi va ai candidati dei collegi uninominali e l'altro 50% alle varie liste;
- Spagna: oltre al voto delle varie circoscrizioni si aggiunge un altro voto in ogni provincia ciò può permettere l'affermazione di qualche piccolo partito radicato in un territorio;
- Italia: liste bloccate e premio di maggioranza a coalizione maggioritaria a livello nazionale (55% dei seggi);
- Francia: c'è bisogno della maggioranza assoluta in ogni collegio, in mancanza di vincitore si ricorre a un secondo turno ballottaggio;
- Australia: per raggiungere la maggioranza assoluta nel collegio è richiesto un secondo voto che prevede di ordinare le preferenze tra i vari candidati.

Un buon sistema elettorale si ha secondo quella che è la propria visione della democrazia (Gallagher e Mitchell).

I sistemi elettorali producono effetti diretti e indiretti ma anche macro e micro. I **macro effetti** incidono sul funzionamento dei meccanismi del sistema politico, i **micro effetti** sul rapporto che si crea tra votato ed elettori in una circoscrizione.

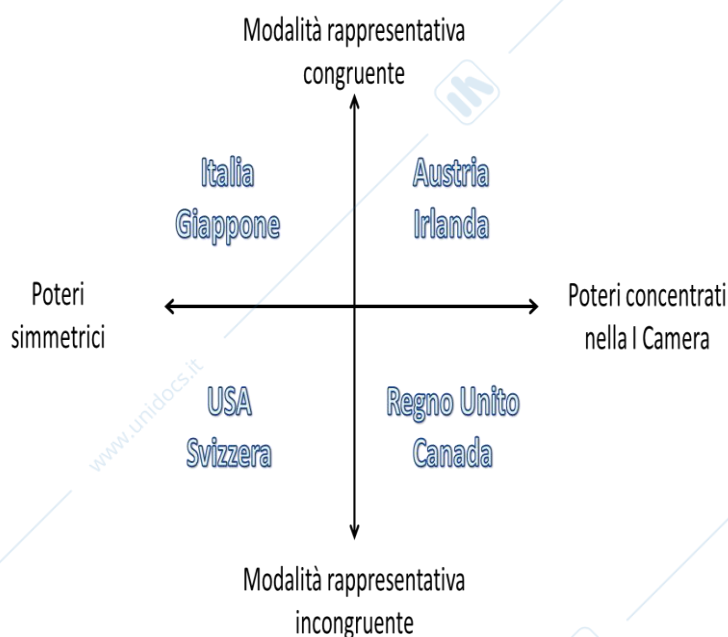
In base agli **effetti sulla rappresentatività**, possiamo individuare tre tipologie:

- **Effetti meccanici sul livello macro della rappresentanza degli eletti** (per esempio i sistemi proporzionali danno maggiori opportunità alla rappresentanza femminile si ha un bilanciamento di genere);
- **Effetti meccanici sul livello micro dell'autonomia individuale e della responsabilità degli eletti** (per esempio un candidato è scelto nel proprio collegio uninominale poiché porta avanti gli interessi del collegio);
- **Effetti indiretti sulla strategia di azione rappresentativa di eletti e dei loro elettori.**

Ci sono delle differenze tra sistemi mono e bicamerali, questi ultimi servono a bilanciare la rappresentanza delle varie comunità nel sistema, oppure per avere un'azione legislativa e di controllo con competenze maggiori rispetto ad una sola camera.

Spesso i **sistemi bicamerali** si affermano in democrazie stabili e grandi, Lijphart ha contato solo 14 unicameralismi su 36 democrazie, però, le dimensioni e la complessità etnoculturale non sempre tendono a formare bicameralismi in cui entrambe le camere hanno poteri rilevanti.

Partendo dall'osservazione dei **sistemi unicamerali** si vede che questi sono presenti in sistemi politici semplici, piccoli e caratterizzati da omogeneità politico-culturale. D'altra parte i sistemi bicamerali si creano dove c'è una cultura istituzionale complessa, determinata da pluralismo sociale, dalla presenza di comunità e federazioni che hanno stesso potere, oppure è presente una costituzione che prevede questo sistema per controbilanciare i vari poteri (Tsebelis-2012).



La figura mostra la suddivisione dei più importanti bicameralismi, questa tiene in considerazione:

- **Potere:** può essere uguale in entrambe le camere (simmetrico) o concentrato sollo nella prima camera;
- **Modaltà rappresentativa:** può essere congruente (stesso metodo) o incongruente, ad esempio una camera elettiva ed una nobiliare o di nomina.

Nel caso i poteri siano concentrati in una camera se la seconda è eletta con stessi criteri ha comunque poteri inferiori ma svolge comunque attività importanti.

In casi come l'Italia, in cui si ha un potere simmetrico e una rappresentanza congruente, si forma un **bicameralismo ridondante**, dove le seconde camere indeboliscono il sistema.

In Italia la riforma elettorale del 2005 ha portato ulteriori problemi, impedendo una coerente rappresentanza tra camera dei Deputati e Senato. Nel 2013 si è vista una situazione in cui le due camere avevano una composizione diversa, ciò determina un punto di veto in grado di condizionare l'intero processo politico (Tsebelis e Money).

**Gli organi legislativi sono molto differenti**, queste differenze possono dipendere da:

- **Dimensioni delle camere**, spesso si tende a correlare la grandezza delle camere con quella della comunità da rappresentare. Taagepera e Shugart hanno individuato una correlazione secondo cui la grandezza delle camere debba essere la radice cubica della

comunità da rappresentare, spesso però non è possibile rispettare questi vincoli, infatti, ci possono essere situazioni in cui è necessario un parlamento più numeroso;

- **La struttura delle varie camere.** In questa possiamo trovare:
  - **Presidenti (speaker)** che non hanno un voto “più pesante” degli altri (anzi spesso non votano), ma grazie alle loro facoltà quali calendarizzazione, stralcio di pratiche, proposte, convocazione di sessioni straordinarie dispongono di elevati poteri e importanza;
  - **Commissioni parlamentari**, ognuna con le proprie competenze specifiche, influiscono (permanenti) molto sui processi legislativi e di controllo del governo. L'Italia come gli USA sono forme di articolazione legislativa interna, in cui le commissioni hanno poteri rilevanti e in alcuni casi si sostituiscono alle camere nell'adozione di misure legislative. D'altra parte ci sono forme centralizzate, come parlamento britannico, in cui le commissioni hanno poteri limitati (screening);
- **Gruppi partitici** che sono associazioni di eletti che si formano sulla base di affinità politiche dei membri. Un sistema in cui c'è un controllo esterno, da parte dei partiti, molto elevato, grazie alle relazioni con i gruppi, porta a un governo di partito forte, nei casi in cui invece non c'è un'influenza elevata esterna, i partiti non sono istituzionalizzati ed è maggiore il potere dei singoli;
- **Influenza del governo nel parlamento**, questa avviene attraverso alcune precise facoltà in mano al governo, come gestire l'agenda parlamentare così il governo impone i propri tempi al parlamento nonché le materie sulle quali è necessario un intervento più rapido ottenendo una corsia privilegiata sulle sue iniziative.

Tutti questi elementi hanno effetti vari sul sistema politico.

**Doering fece uno studio su questi per capire il dominio della maggioranza rispetto a un modello di confronto tra le parti.**

Uno stesso studio per modelli polari è stato fatto da **Cotta**, ha individuato un **modello avversariale**, tipico di uno scontro tra due parti, e uno **policentrico**, tipico delle assemblee contemporanee disposte a semicerchio.

Un'altra visione è quella della **capacità trasformativa dei parlamenti di Polsby**, secondo cui si va da un minimo d'impatto in cui c'è un'influenza sugli output e dove si confrontano idee a un massimo d'impatto in cui c'è un parlamento trasformatore.

Un'altra teoria interpretativa è di **Tsebelis basata sui poteri di veto**, secondo cui un bicameralismo forte con commissioni influenti, gruppi partitici indipendenti dall'esterno e presidenza con ruolo politico debba essere concepito come un sistema che produce molti contrappesi rispetto al peso del governo.

Le assemblee nel corso della storia hanno subito molti cambiamenti e con il tempo hanno incrementato anche le loro funzioni. Il primo lavoro riguardo alle **funzioni delle assemblee** e di **Bagehot** e risale al 1867, le funzioni principali individuate sono:

- **Elettiva**: designazione personale di governo;
- **Espressiva**: dare voce alle opinioni del popolo;
- **Informativa**: informano i cittadini su i propri diritti e doveri;
- **Educativa**: contribuire alla crescita della nazione;
- **Finanziaria**: fissare gli impegni di spesa;
- **Legislativa**: produrre leggi.

Con il passare del tempo sono cambiate molte cose e alcune di queste non rientrano nelle funzioni tipiche di un'assemblea contemporanea.

Da studi comparati tra congressi e parlamenti con riferimento alle loro funzioni e alla loro capacità d'influenza, sono state individuate **tre funzioni tipiche** (Mezey 1979, Norton 1999):

- **Rappresentativa**: svolgono una funzione di agente del corpo elettorale, cioè trasferiscono le richieste nel sistema decisionale;
- **Di controllo sul governo**, nel sistema parlamentare a tal proposito è anche importante la funzione elettiva, cioè il ruolo che gioca il parlamento nella formazione del governo;
- **Legislativa** che comprende anche la **funzione di bilancio**.

In dettaglio le tre funzioni:

Per quanto riguarda la funzione rappresentativa oggi non si pone più la questione tra fiduciari e delegati, infatti, oggi i rappresentati proiettano le visioni della società attraverso la **rappresentanza parlamentare** (ricettività – Pasquino, Pelizzo 2006). Affinché ciò avvenga, è necessario che vi sia un pluralismo interno, che è determinato dalle regole elettorali e dalle dimensioni dell'istituzione parlamentare.

Il **principio della proporzionalità** tipico delle democrazie consensuali permette la rappresentanza di molte parti di una società frammentata, d'altro canto le democrazie maggioritarie tendono a individuare le forze predominanti. Tuttavia la **rappresentanza a specchio** ha portato molti cambiamenti ad esempio un'esponentiale presenza delle donne nelle assemblee, inoltre, nel corso del tempo alcuni cambiamenti sociali hanno portato a una maggiore **presenza d'individui con competenze tecniche** che hanno bilanciato le tipiche presenze di cultura umanistica e di giuristi, alla base di tutto ciò c'è la selezione dell'élite da parte dei partiti, anche se c'è sempre una maggiore tendenza da parte dei parlamentari a voler somigliare ai cittadini di riferimento.

Nel tempo soprattutto negli ultimi periodi **la tecnologia si è sempre più insidiata nella funzione di rappresentanza**, sia per farsi conoscere sia per raccogliere e sintetizzare le richieste dei cittadini, il potenziamento della partecipazione e dell'informazione attraverso la tecnologia ha trasformato il ruolo del parlamento (Loewemberg 2011, Leston-Bandeira 2013) permettendo a quest'ultimo di invertire il trend di sfiducia che ha colpito queste istituzioni (von Beyme 2000, Dogan 2005).

Per quanto riguarda la funzione legislativa, le assemblee ricoprono un ruolo di **policy making** (Olson 1994) in cui è possibile individuare **tre dimensioni dell'impatto decisionale**:

- **Reputazione dei singoli rappresentanti** è importante per rendere credibile un soggetto nel processo decisionale, inoltre, anche se formalmente con uguali poteri, alcuni parlamentari, portatori d'interessi secondari, avranno più difficoltà a imporre i propri progetti;
- Le facoltà legislative in mano ad ogni parlamentare sono molto importanti rispetto al potere del governo, nelle democrazie consensuali le assemblee sono più importanti rispetto a quelle dei sistemi maggioritari in cui governo-maggioranza ha una forte influenza sulle iniziative;
- Per quanto riguarda l'interdizione durante i flussi decisionali un ruolo importante è ricoperto dalle **regole che permettono di bloccare o limitare l'azione del governo**.

L'altra funzione importante è la **funzione di controllo dell'esecutivo**, questa funzione è svolta attraverso vari strumenti: **la question time** (rivolta direttamente ai responsabili della

conduzione del governo), **azioni di sindacato ispettivo** (interrogazioni e interpellanze), **audizioni e inchieste**. Per quanto riguarda i primi due strumenti, questi sono usati per orientare l'agenda di governo o per convergere altri partiti parlamentari o, nella maggior parte dei casi, volontà di apparire nelle cronache per portare avanti l'obiettivo individuale di essere rieletti.

Quando si parla di assemblee, queste possono essere inserite in un sistema che vede strutture di rappresentanza al di sotto e sopra di quest'ultima, in cui c'è anche un intreccio delle funzioni, la cosiddetta **governance multilevel**.

Per capire come si siano sviluppate queste forme molteplici di rappresentanza, è bene partire dalle **assemblee territoriali**. Negli ultimi periodi queste hanno ottenuto sempre maggiore potere sia a livello legislativo sia a livello di controllo sul controllo del governo centrale ("era delle regionalizzazione" - Hooghe, Marks e Schakel 2010), cambiamenti avvenuti a causa della maggiore pressione dal basso, questo ha portato anche alla nascita di collaborazione interistituzionali, con cui alle assemblee regionali sono stati concessi ampi poteri decisionali che sono stati sottratti al legislatore centrale.

**La nascita di questi parlamenti regionali**, impropriamente detti ma che comunque manifesta la volontà di parità tra rappresentanza centrale e regionale, è **legata a** più fattori:

- **La percezione pubblica della rappresentanza subnazionale**, che cresce sempre più anche grazie al maggiore livello di professionalizzazione di quest'ultime;
- **Lo sviluppo di parlamenti subnazionali** in cui rientrano le varie parti politiche, alcuni studi dimostrano come le cariche regionali sono molto ambite poiché permettono di avere una buona remunerazione finanziaria ed elevato prestigio politico. Questo ha generato una **carriera bidirezionale**, cioè i politici a livello nazionale scelgono di tornare a fare politica nei propri territori;
- **Ruolo rappresentativo**, infatti, in questi nuovi parlamenti regionali si vedono soggetti che si propongono di portare avanti interessi della popolazione e anche di minoranze che poi attraverso l'istituzione regionale si cerca di far passare a livello nazionale.

A fianco a queste nuove istituzioni regionali si sono diffuse **assemblee parlamentari anche a livello sovranazionale**. Queste sono legittimate grazie a forme di elezione diretta (tipica del parlamento europeo) ma ce ne sono anche altre molto importanti, i cui membri non sono scelti attraverso elezione diretta ma da nomina interna (consiglio di Europa, NATO..), un'altra forma particolare di istituzione in cui i membri non sono eletti direttamente è il comitato delle regioni dell'UE in cui ci sono i rappresentanti di ogni istituzione subnazionale europea.