

LEGGI ELETTORALI: E SE SCOMPARE LA POLITICA? L'ITALIA, UN "TUNNEL DEL VENTO" PER I SISTEMI ELETTORALI

*Mario Patrono**

Professor Patrono addressed a meeting of the New Zealand Association for Comparative Law on 12 October 1999. His topic was contemporary issues of constitutional concern and he developed argument concerning the relationship of the welfare state to the protection of human rights, and the value of separating Parliamentary representation from the election of government.

Two short papers were distributed at the meeting. This is the second of those papers. It addresses the history of Italy as a testing ground for electoral systems and expresses concern about the future protection of human rights in a political system where parties of the "left" promote social policies of the "right" and where there is a dismantling of the social welfare system.

Quando, alla fine della II guerra mondiale, l'Italia riprende la strada della democrazia, erano presenti nella situazione politica di quel Paese i seguenti elementi:

- un partito comunista (la cui sigla era Pci) che già nel 1948 era, e lo rimarrà per 40 anni, il più grande partito comunista del mondo occidentale, legato all'URSS – almeno fino alla fine degli anni '70 – da forti legami di carattere politico, organizzativo e finanziario;
- uno Stato universale, la Chiesa cattolica, dentro lo Stato nazionale, con tutte le conseguenze che una cosa del genere è suscettibile di comportare;
- un grande partito di stampo confessionale, la Democrazia cristiana (sigla, DC), legato per tanti aspetti alle gerarchie della Chiesa;

* Mario Patrono is Professor of Constitutional Law at I University Rome "La Sapienza", and was a Visiting Professor at the Faculty of Law, Victoria University of Wellington, 1998-1999.

- un partito politico di chiara ispirazione neo-fascista, il Movimento sociale italiana (sigla, Msi), residuo elettoralistico del passato "regime"; un partito che non si era potuto, o che non si era voluto mettere "al bando", e che conservò sempre una consistenza elettorale intorno al 4 - 7%, ed anche di più;
- un quadro politico frammentato tra un elevatissimo numero di partiti, che andavano dall'estrema "sinistra" fino all'estrema "destra"; quindi una situazione politica *fortemente polarizzata*: dove, cioè, la *distanza ideologica* tra i partiti collocati alle due estremità del campo politico era *la più grande possibile*.

In una situazione di questo tipo, che vedeva in campo forze politiche, forze sociali e forze religiose le quali sembravano porsi tra di loro in una posizione (possiamo dire) "a prospettiva catastrofica", il problema allora era quello, e rimase a lungo quello di *radicare la democrazia nel Paese*; era quello di *calmare le tensioni politiche*; era quello di assicurare la *coesistenza pacifica* delle varie forze politiche.

Uno dei fattori *principali* usati per centrare questi obiettivi è stata la legge elettorale *proporzionale*, la quale ha funzionato come un *sedativo della lotta politica*, come una vera e propria *tecnica di controllo sociale*. La proporzionale, infatti, riconoscendo a tutte le forze in campo una loro rappresentanza parlamentare, ha favorito un *processo di socializzazione* in Parlamento, e quindi nel Paese, di tali forze, evitando le drammatiche spaccature verticali che il sistema elettorale maggioritario rischia di creare (si veda il caso del Cile all'inizio degli '70, quando andò al potere il governo di *Unidad Popular* guidato da Salvador Allende....).

Naturalmente, la proporzionale ha avuto il suo *proseguimento*, a livello di "forma di governo", in una democrazia non soltanto "parlamentare", ma di stampo "parlamentarista"; in una forma di governo, cioè, in cui il ruolo di centro delle decisioni politiche era il Parlamento, luogo della generalità politica, la cui regola (non scritta) di funzionamento era che "tutti devono andare sempre d'accordo". Il *compromesso* come *seconda tecnica di controllo sociale* e di pacificazione politica.

In questo modo, il sistema politica italiana è venuto ad assumere i seguenti connotati:

- una *democrazia bloccata*, cioè una *democrazia senza alternanza* al potere: il Pci, il Msi ed altri partiti minori alleati erano esclusi *a priori* dalla possibilità di entrare nel governo;
- una *tecnica del fare politica* di tipo *strabico*: la politica *interna* soggetta alla legge della contrattazione continua tra le forze politiche e sociali, mentre la politica *internazionale*

era condotta al di fuori del circuito parlamentare, con lo scopo di escludere da essa il Pci;

- un sistema *senza garanzie "formali" dell'opposizione*, assorbite peraltro dalla garanzia politica che tutte le decisioni (di politica interna) si sarebbero prese di comune accordo con l'opposizione (leggi, con il Pci).

A queste caratteristiche, se ne aggiungevano altre 3:

- (a) governi non solo *deboli*, ma anche *instabili*, a causa del fatto che l'area dei partiti di maggioranza oltrepassava di poco il 50%, e quindi era *altissimo il potere di condizionamento* dei singoli partiti che sostenevano il governo in carica; ed erano instabili, i governi, anche a causa dell'assenza di una forte *leadership* nei vari partiti; sicchè i governi erano continuamente sottoposti non soltanto alle diatribe dei partiti stessi, ma anche alle variazioni negli equilibri interni dei singoli partiti;
- (b) un elettorato che non decideva, con il proprio voto, nè i governi, nè il Primo ministro, ma soltanto il peso elettorale dei vari partiti in lizza; e quindi si determinava uno *strapotere delle segreterie dei partiti* nella vita politica. Il popolo era "sovrano" in un solo istante, nell'urna elettorale; per poi rientrare nell'ombra;
- (c) un *grande potere di mediazione del Capo dello Stato*, chiamato ad un difficile lavoro di tessitura su di un quadro politico che aveva la tendenza a sfilacciarsi ad ogni momento;
- (d) un *sistema corrotto*, in cui anche i partiti minori (a partire dal Partito socialista italiano, sigla Psi), per "reggere" la competizione elettorale con i due "giganti": la DC, sostenuta dalla Chiesa cattolica in termini di sostegno elettorale, e da finanziamenti di varia provenienza (non sempre leciti); ed il Pci, a lungo finanziato dall'Unione Sovietica; - anche i partiti minori, dicevo, hanno ceduto a *pratiche illegali di finanziamento* che, alla fine, hanno condotto ad una situazione insostenibile.

Così, intorno alla metà degli anni '80, parte una "campagna" per cambiare la legge elettorale che è stata in vigore per quasi 50 anni (1946-1993). Nel *bilancio dei costi e dei benefici*, alla proporzionale si riconosceva - è vero - di avere assolto bene al compito, che le era stato assegnato, di sedare la lotta politica e di *aiutare la democrazia a crescere*; ma le si imputava, sul versante dei costi, un conto negativo in termini: 1) di *frammentazione del quadro politico*; 2) di *instabilità dei governi*; 3) di *corruzione della classe politica*; 4) di *pratiche compromissorie*; 5) di *strapotere delle segreterie dei partiti*; 6) di *crescente distacco dei cittadini dalla politica*.

I UNA FIBRILLAZIONE CONTINUA

Il sistema elettorale proporzionale va in pensione in Italia nel 1993, quando ormai la *temperatura della politica* è scesa al di sotto dei livelli di sicurezza, in coincidenza, forse anche in diretta conseguenza del crollo dell'Unione Sovietica e del mondo comunista; e quando, perciò, la sua funzione di sedativo della lotta politica si era ormai esaurita.

A mandare in pensione la proporzionale è stato un *referendum popolare*, con cui si decise che era tempo di passare ad un sistema elettorale di tipo maggioritario, meglio adatto – si riteneva – a *restituire al popolo il diritto di scegliere il governo*, ed a *produrre stabilità governativa*, anche a costo di pagare un prezzo sul versante della "rappresentanza", che avrebbe cessato dall'essere "speculare" degli orientamenti ideali e degli interessi di vario tipo presenti nel Paese.

Si è scelto un sistema maggioritario "secco" per il 75% dei seggi, mentre il 25% dei seggi è da attribuire con il sistema proporzionale.

[*Problema n. 1*: può essere il referendum uno strumento adeguato per risolvere problemi di funzionamento del meccanismo governativo? Si noti che in Italia la gente, chiamata ad un secondo referendum elettorale, nel maggio di quest'anno, nella sua maggioranza non è andata votare, e quindi il referendum non ha avuto effetto].

Questo nuovo sistema elettorale – finora – non ha funzionato meglio del precedente. Si sono infatti manifestate *2 nuove patologie*.

La prima consiste nel fatto che gli *schieramenti elettorali tendono a rompersi* dopo le elezioni, nella vita parlamentare, in conseguenza di *variazioni di campo* di un partito, cioè del passaggio dallo schieramento A) allo schieramento B) di un partito determinante per la vita (e la morte) del governo in carica.

[*Problema n. 2*: quale deve ritenersi la soluzione costituzionalmente corretta quando accade un fatto del genere all'interno di una democrazia di tipo *parlamentare*, in cui è dominante il *principio della fiducia* che lega il governo al Parlamento, *ma* in presenza di un sistema elettorale *maggioritario*, in cui il popolo vota lo schieramento e il *leader*? In Italia, quando questo fatto è accaduto – per ben 2 volte – il Capo dello Stato ha scelto la strada della formazione "in Parlamento" di un nuovo governo].

Una *seconda patologia*, definita spesso "transfugismo" o "defezionismo", è quella del "riposizionamento" di singoli MP, da un partito all'altro, dopo le elezioni. Questa patologia, oltre che in Italia si è manifestata in altri Paesi: in Nuova Zelanda, in Spagna, in Irlanda, in Francia, in Germania, a Malta.

Per fronteggiare una siffatta patologia, sono state studiate diverse terapie, e due in particolare:

- (a) una *dichiarazione "in bianco" di dimissioni* dall'ufficio di parlamentare che scatta quando un MP entra in rotta di collisione con le direttive del proprio partito (soluzione accolta nell'ordinamento irlandese; analoga proposta è stata anche discussa – se non sbaglio – in Nuova Zelanda dal Electoral Law Committee in relazione all' Electoral (Party Registration) Bill nel 1998);
- (b) un *accordo tra i partiti* per non candidare alle elezioni quel MP che nel corso del suo mandato abbia lasciato il partito con il quale era stato eletto, o che ne sia stato espulso. È stata questa la soluzione del problema che è prevalsa in Spagna – a livello di governi locali – con l'*Acuerdo sobre un código de conducta política en relación con el transfuguismo en las corporaciones locales*.

[*Problema n. 3: sono compatibili queste soluzioni con il principio della libertà di mandato, che costituisce uno dei cardini della liberal democrazia?*].

Ritengo che non esistano terapie legislative o legate a riforme del sistema elettorale capaci di curare questo tipo di patologie, che sono destinate – io credo – ad assumere un carattere endemico in una situazione in cui *la politica come scontro ideale e di progettualità alternative è finita*, e in cui i governi nazionali sono ormai ridotti a funzionare da *terminali della politica internazionale*.

Se si vuole risolvere alla riduce il problema delle fibrillazioni governative, sembra ormai arrivato il momento di separare "rappresentanza" e "governo": una rappresentanza "di rispecchiamento", stabilirla per il Parlamento, chiamato a svolgere una funzione di *oversight* di governo; ed il maggioritario, farlo funzionare per l'elezione del governo: - presidenzialismo, semipresidenzialismo, e altro.

II UN FUTURO A RISCHIO

Mentre noi ci affanniamo intorno al problema di come assicurare stabilità ed efficienza all'azione di governo nei diversi Paesi, si sono verificati due fatti che sono in stretto collegamento l'uno con l'altro:

- (a) la *crisi dei partiti "di sinistra"*, che oggi portano avanti, assai tranquillamente, programmi "thatcheriani" o "reaganiani" che fino ad una decina di anni fa sembravano abominevoli; programmi, intendo dire, che nulla hanno "di sinistra";

- (b) lo *smantellamento dello Stato sociale*, che per oltre 50 anni era stato vantato come una grande conquista di civiltà e frutto di dure lotte dei lavoratori.

Sono persuaso che questi due fatti rischiano di produrre gravi conseguenze sul livello di protezione dei diritti fondamentali. La *tutela "forte" dei diritti fondamentali è nata insieme allo Stato sociale*, ed è destinata – io temo – a vivere una fase di declino in coincidenza, o meglio, in conseguenza della crisi dello Stato sociale. È una illusione credere che si possa scindere il destino dei diritti fondamentali dal destino dello Stato sociale, in modo tale che lo Stato sociale possa essere abbandonato e tuttavia rimanere intatti i diritti fondamentali. Anche gli Stati Uniti, che pure sembrerebbero smentire questa opinione, stanno in realtà a dimostrare la sua fondatezza: si legga la sentenza della Corte suprema nel caso *Hammer v Dagenhart*, 24 US 251 (1918), e la si confronti con la decisione nel caso *United States v Darby*, 312 US 100 (1941), entrambe in materia di sfruttamento del lavoro giovanile nelle miniere, ma l'una precedente, l'altra successiva alla politica sociale del *New Deal*, per capire come il fatto di considerare la persona umana con i suoi bisogni e diritti quotidiani al centro della politica di un governo si riflette sul livello di protezione dei diritti fondamentali.