



DEMOS SOCIALE E POLITICO, MINORANZE LINGUISTICHE, VOTAZIONI ELETTIVE E DELIBERATIVE NELLA STORIA E NEL DIRITTO COMPARATO

*Introduzione al Seminario "Sistemi elettorali e minoranze linguistiche"**
(a cura di Jan Sawicki)**

di Fulco Lanchester***

Per prima cosa porgo il saluto da parte del Master in Istituzioni parlamentari europee per consulenti d'Assemblea e del Dottorato di ricerca in Teoria dello Stato ed istituzioni politiche comparate. Questa riunione costituisce senza dubbio una sfida al caldo e agli avvenimenti (il vertice europeo, ma soprattutto la sfida calcistica Italia-Germania). Discutere oggi di un volume sui sistemi elettorali, del loro funzionamento e del rapporto degli stessi con minoranze linguistiche è una vera prova di *Tapferkeit*, ovvero di valore e di audacia, perché il caldo è sui 35 – 40 gradi e gli altri avvenimenti incombono palpabilmente. Sono indubbiamente lieto di dare il saluto sia del Master sia del Dottorato, ma vorrei mettere in evidenza che questa riunione sarebbe stata particolarmente apprezzata da una persona che non c'è più dal 2001 e cioè Silvio Furlani, il mitico bibliotecario della Camera con doppia cittadinanza, austriaca ed italiana. Egli era un approfondito studioso di molte questioni ma soprattutto di storia e di tecnica dei sistemi elettorali. Risulta quindi evidente che questo volume di Oskar Peterlini sul funzionamento dei sistemi elettorali e delle minoranze linguistiche sarebbe stata per Lui una occasione per fare ulteriori ricerche nonostante Scipione l'africano e la semifinale tra Italia e Germania.

*Seminario "Sistemi elettorali e minoranze linguistiche" organizzato in occasione della presentazione del libro di Oskar Peterlini, *Funzionamento dei sistemi elettorali e minoranze linguistiche*, Milano, Franco Angeli, 2012, e promosso nell'ambito del Dottorato di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate e del Master in Istituzioni parlamentari europee per Consulenti d'Assemblea, Facoltà di Scienze Politiche, 28 giugno 2012.

** Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e istituzioni politiche comparate. Professore a contratto nell'Università Cattolica di Milano.

*** Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato presso l'Università di Roma "La Sapienza".

Il volume è incentrato non soltanto sul funzionamento dei sistemi elettorali, ma in modo specifico sull'influenza che i sistemi elettorali hanno sulla condizione delle minoranze linguistiche e sui partiti etno-regionali. In un simile ambito si staglia il caso del Trentino Alto Adige e in particolare quello della Provincia di Bolzano.

Due parole doverose sull'autore e sui suoi presentatori del volume e sul volume. L'autore è senatore della Südtiroler Volkspartei in un collegio italo-tedesco, quello di Bolzano-Bassa Atesina, e questo è uno degli elementi di novità che mi sembra debba essere sottolineato. Il collegio in questione è della revisione dei collegi senatoriali operata negli anni '90. Il senatore Peterlini è un policromo, non è un monocromo. La categoria dei policromi è quella delle persone che sanno suonare su molte tastiere; infatti è Dottore di ricerca in Scienze politiche, e rappresenta in maniera plastica alcune caratteristiche della formazione proposta dalle Facoltà di Scienze Politiche. È stato il presidente della *Junge Generation* della Südtiroler Volkspartei, prima segretario, poi presidente; nel '78 è stato eletto quale più giovane consigliere regionale del Trentino Alto Adige- Südtirol e poi del Consiglio provinciale; dall'80 è stato capogruppo; tra l'83 e il '93 presidente della commissione finanze economia e bilancio nel consiglio provinciale di Bolzano, vicepresidente dall'88 del consiglio provinciale e dall'88 al '98 vicepresidente e poi presidente del consiglio regionale. Si è occupato di pensioni; è stato promotore del progetto di previdenza complementare della Regione Trentino Alto Adige, e chi analizza la sua bibliografia, troverà sia opere sui sistemi elettorali sia su altri tipi di problemi, ma in particolare quello sul tema della previdenza complementare. È stato poi eletto nel 2001 al Senato nella lista congiunta l'Ulivo e Südtiroler Volkspartei, e rieletto nel 2006 e nel 2008 con la lista, prima Unione- Südtiroler Volkspartei, e poi Südtiroler Volkspartei per le autonomie. In sostanza questo dà anche una cifra del suo interesse per l'argomento, per l'argomento relativo al sistema elettorale in senso stretto, per quanto riguarda l'elezione a livello nazionale della rappresentanza.

Anche il gruppo dei presentatori è di altissimo livello. In ordine alfabetico per cognome: Stefano Ceccanti, che poi è uno dei padroni di casa perché è docente in questa Facoltà, e collega di Peterlini al Senato, e particolarmente vocato per i problemi delle forme di governo e i sistemi elettorali; Augusto Cerri, Docente di Istituzioni di Diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza, non soltanto si è occupato di problemi di sistemi elettorali e di minoranze regionali, ma è noto per i suoi contributi sulla giustizia costituzionale e sul principio di uguaglianza; Massimo Luciani, che insegna Istituzioni di Diritto pubblico nella facoltà di Giurisprudenza e tuttavia è un antico, non vecchio, docente di Diritto parlamentare della Facoltà di scienze politiche di Roma la Sapienza – quindi anche lui è di casa – è noto per i suoi studi di Diritto pubblico dell'economia, di Diritto costituzionale, ma nel 1990-1991 ha scritto un volume su «Il voto e la democrazia», che è stato utilizzato proprio per arrivare tra l'altro nella

Facoltà di Scienze Politiche di Roma La Sapienza. Al gruppo di coloro che si sono occupati *ex professo* del tema relativo alla rappresentanza in campo politico e ai sistemi elettorali mi aggiungo - infine anch'io. Il gruppo è quindi nutrito e sono certo che dallo stesso scaturirà sicuramente qualcosa di interessante sia sul piano teorico che su quello pragmatico.

L'argomento generale è rappresentato dal tema delle votazioni elettive e deliberative che copre buona parte del dibattito istituzionale contemporaneo nazionale e internazionale e rappresenta bene anche le ragioni della crisi italiana, io credo. Nella discussione che affronteremo vi sono problemi relativi agli alti principi, ma anche alla bassa cucina e arriveremo sicuramente sul livello del sistema elettorale in senso stretto e della riforma per quanto riguarda il "porcellum" ma anche, vedrete, sul problema della revisione della legge elettorale per la Provincia di Bolzano. Il tema delle votazioni deliberative ed elettive costituisce uno dei temi fondamentali, se non il tema fondamentale che coinvolge gli ordinamenti democratici che sono caratterizzati da decisioni collettive; l'espressione della volontà elettiva o deliberativa all'interno di un procedimento minimamente strutturato in cui viene utilizzato il principio maggioritario con o senza rappresentanza delle minoranze presuppone, ovviamente, l'inclusione del demos politico con l'inserzione del demos sociale nel demos politico. Presuppone in particolare l'esistenza di standards di democraticità minimi per assicurare la veridicità della scelta.

La legislazione sulle votazioni si occupa di tutta la procedura relativa alla effettuazione dell'atto elettivo e deliberativo, e qui mi richiamo a Dieter Nohlen perché il Senatore Peterlini, in realtà, si concentra molto sulla letteratura tedesca. Le votazioni libere e democratiche da un punto di vista ontologico non possono che essere le votazioni con scelta, e si contrappongono a quelle senza scelta. Simili procedure costituiscono l'asse portante degli ordinamenti di democrazia pluralista, connettendosi sia con la forma di Stato, sia con il regime, sia con la forma di governo.

La questione relativa alle minoranze linguistiche implica tuttavia anche il riferimento alla comunità politica, ovvero alle caratteristiche di una aggregazione in relazione al desiderio e alla decisione di stare assieme. Una comunità politica che non possieda caratteristiche tali da prevedere inclusione e decisione di stare assieme si spezza, riproponendo il grande problema della centripetazione o della centrifugazione che, prima di Schmitt, ha affrontato Bryce in alcuni suoi saggi della seconda metà dell'ottocento.

Le tecniche elettorali aiutano a mantenere l'unità della comunità politica, favoriscono la natura del regime nell'ambito degli standards di democraticità degli ordinamenti liberali e democratici, e aiutano la funzionalità della forma di governo. Il tema generale delle minoranze nei sistemi elettorali, nel passaggio dagli ordinamenti monoclasse liberali borghesi della prima metà dell'ottocento a quelli pluriclassi democratici di massa, si è concretamente sviluppato sulla progressiva inclusione all'interno del demos

politico del demos sociale contemperando le esigenze della maggioranza e della minoranza. Negli anni '50 del secolo diciannovesimo si presentarono due problemi che poi hanno accompagnato lo sviluppo del dibattito sui sistemi elettorali, ovvero sui meccanismi di trasformazione dei voti in seggi: il problema delle minoranze etnico-linguistiche e quello delle minoranze politico-sociali. La prima questione venne affrontata per la questione dello Schleswig-Holstein. Il presidente del consiglio dei ministri danese Carl Christopher Georg Andrae, nel 1854, prima che scoppiassero i problemi che negli anni '60 portarono alla soluzione della questione sul piano bellico, si pose la questione della minoranza etnico linguistica tedesca in Danimarca e propose un sistema di tipo proporzionale di rappresentanza parlamentare. La questione delle minoranze politico-sociali venne invece affrontato, per esempio, in Gran Bretagna, nell'ambito delle prospettive di estensione del suffragio degli anni '50-60 del secolo XIX, dalle opere di Thomas Hare e di John Stuart Mill, con l'idea dell'applicazione di sistemi basati su un meccanismo di trasformazione dei voti in seggi basato su formula non maggioritaria per la elezione delle assemblee parlamentari. Ecco, da questa bipartizione della problematica si vede che il tema della democratizzazione porta alla richiesta - per esempio in Germania, ma prima ancora in Svizzera, per quanto riguarda Naville e la associazione proporzionalistica e i socialdemocratici tedeschi con il Congresso di Gotha – della cosiddetta “proporzionale” per la rappresentanza della pluralità sociale, mentre dall'altro pone il problema, soprattutto dopo il 1878, con il Congresso di Berlino che scongela la parte ottomana dell' Europa centro orientale, della tutela delle minoranze etnico-linguistiche. Un simile argomento viene portato avanti subito dopo il primo conflitto mondiale nell'area continentale, da un lato, con l'estensione della proporzionale (connessa con il suffragio universale maschile e femminile in alcuni casi, e soltanto maschile in altri), e dall'altro con il proporsi rinnovato del tema delle minoranze etnico-linguistiche, che negli anni della formazione degli Stati nazionali avevano posto il problema delle così dette *zone grigie* (già sottolineate da Crispi alla fine dell'ottocento). La questione si rinnova nel secondo dopoguerra in Europa occidentale sulla base della seconda ondata di democratizzazione di Huntington. Proporzionale o maggioritario? Tutti scelsero il proporzionale per motivi di integrazione, perché la così detta proporzionale costituiva una garanzia fra le parti, soprattutto in sistemi caratterizzati da opposizioni antisistema.

Per essere molto sintetico, il dibattito sul sistema elettorale in senso stretto si raffina dal punto di vista scientifico, e tutto il volume del Senatore Peterlini è collegato da un lato con le riflessioni degli anni '60 e inizio anni '70 della politologia e della scienza del diritto costituzionale, ma dall'altro si collega anche al tema per cui negli ordinamenti stabili, ormai, non esso non è più l'aspetto problematico più importante, ma lo è semmai la legislazione elettorale di contorno, ovvero tutta quella legislazione che favorisce l'eguaglianza delle chances tra i concorrenti in relazione al finanziamento e al rimborso delle

spese elettorali, alla propaganda o alla comunicazione sui mezzi di comunicazione di massa e via dicendo fino ad arrivare alla regolazione dei sondaggi.

Con la terza ondata di democratizzazione, lo sviluppo democratico nell'area meridionale europea (Spagna, Grecia e Portogallo ma soprattutto con il 1989) evidenzia l'adozione di sistemi elettorali proporzionali molto selettivi e rompe la dicotomia proporzionale-maggioritario; mentre negli anni '90, con lo scongelamento dell'Europa centro-orientale, rinasce il problema delle minoranze linguistiche. In questa prospettiva è stata particolarmente importante l'opera del Consiglio d'Europa e della Commissione di Venezia. Se ne vedono i risultati anche nel volume di Peterlini che è diviso in tre parti: una prima relativa a che cosa sono i sistemi elettorali; una seconda relativa a che cosa sono le minoranze e come sono tutelate dal punto di vista dei meccanismi di riproduzione e deformazione della rappresentanza soprattutto in Europa; e la terza, che io considero la più originale di tutte, relativa al sistema elettorale dal 1921 ad oggi in Trentino Alto Adige e soprattutto nella Provincia di Bolzano. Si può dire che tutta l'opera di Peterlini si concentra sulla Commissione di Venezia, ma soprattutto su Dieter Nohlen, con cui all'inizio degli anni '90 agimmo in Ungheria per le azioni di democratizzazione. Si tratta di un riferimento culturale (inserito nel dibattito di Rae, di Lijphart, di Taagepera, ecc.), che in Germania sin dai tempi di Jellinek si è collegata al Diritto elettorale. Ricordo Mayer che nel 1901, morto lui, fu edito da Georg Jellinek su un suo volume sul Diritto parlamentare, o - questo molto importante - Karl Braunias, diplomatico che negli anni '30 (ambasciatore austriaco anche a Mosca negli anni '50) scrisse un volume *Das parlamentarische Wahlrecht*; molto importanti proprio sulle minoranze Dolf Sternberger, Emil Hübner.

Al di là dei riferimenti culturali dire che questo volume è particolarmente interessante perché ci fa conoscere la minoranza etnico linguistica di Bolzano e del Trentino Alto Adige sotto il profilo del meccanismo elettorale sulla base di un peculiare strabismo derivante dall'esistenza di due livelli. Quello nazionale, e il Senatore Peterlini sottolinea particolarmente la rappresentanza a livello nazionale e la questione della rappresentanza a livello locale, con tutto il dibattito sul sistema elettorale in occasione dello Statuto dell'autonomia, il primo Statuto del'48 e poi agli inizi degli anni '70. Si tratta di un tema particolarmente interessante, perché vengono alla luce le contraddizioni di una minoranza a livello nazionale, che è una maggioranza a livello provinciale. In una simile prospettiva si pone, per esempio, il dibattito recente sul Disegno di legge elettorale provinciale, che richiede - sono cose d'altri tempi, da prima fase della Repubblica - la formula d'Hondt per rafforzare un partito di convergenza etnico-linguistica, il quale ha soltanto 18 seggi su 36 e con il d'Hondt verrebbe premiato con due seggi in più: e questo che dà il senso che c'è uno strabismo. Sarei ancora più lungo, non è il mio compito. Per le possibilità di una modificazione del sistema stesso, tuttavia, i temi che in questo volume, pubblicato in

Austria e tradotto in italiano quest'anno, vengono esplicitati dal senatore sono di estremo interesse, e possono dare luogo ad una interessante discussione.