



Oreste Massari*

La legislazione elettorale oggi attraverso Mortati**

Il tema dell'incontro di oggi è l'emergenza sanitaria e i suoi effetti sulla legislazione elettorale in Italia, ma contemporaneamente un altro tema è la ripubblicazione del volume di Mortati del 1946 sulla legge elettorale cecoslovacca del 1920. Nella sua introduzione, Fulco Lanchester afferma che questo volumetto presenta "aspetti di scottante e inaspettata attualità". Non c'è da dubitare – soprattutto dopo la lettura dell'opera in questione – di questa affermazione, giacché Costantino Mortati è divenuto oramai un "classico" e come tale ha individuato problemi permanenti e strutturali della politica di massa democratica. Partirei allora proprio dai temi presenti in questo contributo di Mortati per poi arrivare ai giorni nostri e per riflettere sui problemi ancora aperti sul terreno della legislazione elettorale e più in generale del nostro assetto democratico.

Il primo punto – pregiudiziale a tutto ciò che ne consegue – è la scelta del sistema elettorale propriamente detto. Questa scelta va individuata per lo studioso calabrese nel passaggio dal suffragio ristretto a quello universale, passaggio che comporta inevitabilmente per le caratteristiche della società cecoslovacca dell'epoca – ma si potrebbe estendere il ragionamento a tutti i paesi dell'Europa continentale – il passaggio dal sistema maggioritario basato sul collegio uninominale al sistema proporzionale basato sul voto di lista. Il maggioritario con collegio uninominale presuppone l'omogeneità del corpo elettorale, omogeneità che è garantita proprio dalla ristrettezza del corpo elettorale, quantificabile in poche centinaia di migliaia di aventi diritto, appartenenti ai ceti medio-alti. Via via che il diritto di voto si allarga e si estende a milioni di soggetti prima esclusi dalla partecipazione politica, irrompono sulla scena nuove fratture storico-sociali (comprese quelle di natura etnica e linguistica) e sulla base di queste una pluralità di formazioni politiche non più

* Professore ordinario di Scienza Politica presso l'Università di Roma "La Sapienza"

** Intervento svolto in occasione del Seminario su "*La legislazione elettorale in Italia ai tempi del Coronavirus*", svoltosi il 14 maggio presso l'Università degli Studi di Roma 'La Sapienza' e sulla piattaforma digitale Googlemeet.

contenibili nell'ambito angusto del collegio uninominale. La nuova situazione implica che non è più decisivo e importante il voto alla persona (anche se l'esigenza di votare la persona rimarrà comunque, ma in un contesto completamente diverso) ma quello alla lista, ossia quello al programma dei vari partiti interpreti degli interessi e dei valori del nuovo pluralismo politico. Per Mortati, dunque, nelle società pluralistiche, attraversate da divisioni plurime di vario tipo, la scelta del proporzionale è quella più aderente alla nuova situazione creata con il suffragio universale (com'è noto sul punto cambierà posizione negli anni Settanta del secolo scorso con riferimento all'Italia, ma non al punto da invalidare l'assunto di fondo). Il collegio uninominale, d'altra parte, rimane valido o dove c'è omogeneità sociale, ossia nella fase del liberalismo oligarchico, o dove c'è già una strutturazione bipartitica del sistema politico (la strutturazione bipartitica impedisce, infatti, il manifestarsi delle fratture in un sistema multipartitico), come nel Regno Unito e nell'area anglo-sassone, o dove assolve solo il compito di esprimere un voto alla persona, ma all'interno di un sistema proporzionale (che per questo viene giustamente definito personalizzato), come nel caso tedesco, o dove è a doppio turno, come nel caso francese, in modo da convivere con sistemi multipartitici che appunto con il secondo turno vengono semplificati in vista di una scelta di governabilità.

Esaminiamo ora il caso italiano alla luce delle considerazioni/regole appena dette.

L'introduzione in Italia dell'uninomiale a un turno non ha assolutamente risolto i problemi che si sperava risolvesse. Il cosiddetto *Mattarellum* è stato difatti un fallimento rispetto agli scopi di:

a) semplificare il sistema partitico (ha fatto aumentare il numero di partiti); b) assicurare governabilità (nessun governo è stato stabile e/o efficace); c) assicurare l'investitura elettorale diretta di una maggioranza e del governo (in realtà tale presunta investitura diretta terminava il giorno delle elezioni, in parlamento si ricostituiva un altro sistema partitico che agiva secondo le più classiche regole dei governi di coalizione); d) assicurare un rapporto diretto elettori-rappresentante nel collegio uninominale (un radicamento territoriale di questo rapporto non si è mai realizzato, perlomeno su larga scala, basti pensare alla pratica dei "paracadutati").

Dunque, l'introduzione del *plurality* non è servita alla risoluzione dei problemi del e nel caso italiano.

Così come non è servito l'introduzione di un sistema proporzionale con premio di maggioranza (il cosiddetto *Porcellum*), se solo si pensi alle dinamiche del cosiddetto "bipolarismo coatto" e senza contare le numerose irrazionalità presenti in tale sistema e puntualmente indicate e censurate dalle sentenze della Corte Costituzionale.

Se sono veri i fallimenti rispettivamente dell'uninomiale a un turno e del premio di maggioranza (peraltro la logica di comportamento dei due sistemi era simmetrica: corsa alle alleanze purchessia nell'arena elettorale per vincere nel collegio o per ottenere il premio, ricostituzione nell'arena parlamentare di un sistema partitico a logica di comportamento proporzionale), allora ben venga un sistema elettorale proporzionale con significative soglie di sbarramento (e qui il sistema tedesco potrebbe aiutare se assunto con coerenza) oppure,

in alternativa, un maggioritario a doppio turno (e qui il riferimento d'obbligo è il sistema francese).

Il punto è che nella lunga vicenda del caso italiano a partire dal 1992/94 abbiamo assegnato al sistema elettorale una missione salvifica impropria ed esagerata. I sistemi elettorali possono sì aiutare, ma non possono risolvere di per sé i nodi di un sistema multipartitico talvolta frammentato e spesso polarizzato (sebbene di una nuova polarizzazione, diversa da quella classica di sartoriana memoria).

E soprattutto si sono sfornati a ripetizione vari sistemi elettorali (ben 6!), tanto da far parlare Fulco Lanchester di “ipercinetismo elettorale compulsivo”. La formula è efficacissima e rende bene l'idea.

Semmai, per aderire alla definizione psichiatrica fino in fondo, occorre aggiungere alla compulsione anche l'ossessione, dato che i due disturbi vanno di solito assieme, e quindi è più appropriato parlare di disturbo “ossessivo-compulsivo”. Se patologico, questo disturbo psichico è curato con stabilizzatori dell'umore, non certo con stimolanti o eccitanti. Sbagliare la cura farmacologica può risultare esiziale per il paziente. A me pare che sul terreno del sistema elettorale, ancora non sia stata trovata una cura appropriata che porti alla stabilizzazione, ma si continui a insistere sempre sull'idea – sbagliatissima in un sistema parlamentare – che siano direttamente gli elettori a dover eleggere il governo. Il che può pure accadere, ma solo quando il formato del sistema partitico lo consente, ossia solo quando si è in presenza di un formato bipartitico, altrimenti in presenza di sistemi multipartitici la formazione dei governi avviene in parlamento.

Di fatto, possiamo estendere la metafora dell'ipercinetismo ossessivo-compulsivo anche al sistema dei partiti. Dalla grande rottura del 1992/94, è un sistema che non ha pace, che non ha mai trovato – come direbbe Battiato sulle orme di Musil – il suo “centro di gravità permanente”, con partiti che continuamente spariscono o si ridimensionano drasticamente, con nuovi che sorgono come fiammate improvvise, con tradizionali partiti che si ridefiniscono in continuazione, con nuove fratture che si intersecano con le vecchie ecc. Insomma, un sistema partitico liquefatto o comunque destrutturato, su cui è difficilissimo piantare solidi ancoraggi. Se poi gli interventi di riforma elettorale sono sbagliati a causa di “idee costituzionali sbagliate” (e qui il riferimento non può che essere la polemica di Sartori in merito), il risultato non può che essere la palude e non il mitico bipartitismo di Westminster.

Un secondo punto importante della riflessione di Mortati è la sua idea di *rappresentanza organica*, ossia di una rappresentanza che non sia di tipo atomistico-individualistico (come a suo avviso era nella fase oligarchica dello Stato), ma collegata ai centri vivi del pluralismo sociale e politico, tra cui anzitutto i partiti politici. La sua rappresentanza è una rappresentanza di organismi collettivi e sociali, cioè di partiti intesi in senso sociale forte (ricordarsi della sua famosa espressione sui partiti: essi sono la società che si fa stato), che possono integrare le grandi masse dei finora esclusi nelle istituzioni statali solo in quanto essi stessi sono strutture intermedie, veri e propri corpi intermedi, comunità di vita e di

destino. Ora è vero che questa idea di rappresentanza organica può risultare un po' anacronistica o antiquata e può risentire del concetto originario di partito come partito-organo (poi abbandonato), epperò è un'idea che può essere ancora utile, se solo pensiamo ai processi di disintermediazione odierni e al rapporto verticale, diretto che tende a svilupparsi tra eletti ed elettori. Ed è in questo rapporto diretto che si annida il rischio del plebiscitarismo, tanto più quanto più i partiti sono svuotati della loro dimensione collettiva/collegiale e programmatica e vissuti esclusivamente come “partiti del leader”, come partiti personali.

Una visione della società come luogo primario del pluralismo socio-politico – come organica *gemeinschaft* e non come l'individualistica *gesellschaft*, per riprendere il riferimento a Tönnies fatto da Massimo Luciani in questa discussione – e della conseguente idea di una rappresentanza di partiti strutturati e con radici ben piantate in questa società che Mortati offre indica ad avviso di chi scrive un possibile antidoto, una direzione di marcia, anzitutto culturale ma poi anche di politica istituzionale, rispetto ai rischi di svuotamento della democrazia rappresentativa a opera anzitutto di quei processi di globalizzazione che tendono a rapportare senza più corpi sociali d'intermediazione (siano essi i sindacati, gli ordini professionali, i corpi sociali intermedi, i piccoli negozi ecc., fino agli stessi partiti) direttamente il consumatore alle grandi agenzie di produzione e distribuzione nella sfera economica del mercato e l'elettore ai governanti nella sfera politica. Ed è in questo svuotamento (allo stesso tempo causa ed effetto) che prendono forma le minacce alla democrazia rappresentativa dello Stato liberal-democratico rappresentate non solo dai vari movimenti/partiti populistici, ma soprattutto dalle culture di tipo populista che li alimenta e li sorregge (e basti pensare alla rivendicazione semplicistica e semplificatoria della democrazia diretta, alla polemica anti-casta, al rifiuto delle competenze, alla presunzione che “uno vale uno” in tutti campi, grazie alle nuove tecnologie comunicative, anche nel campo della scienza e del sapere, alla proclamazione della superiorità dell'eletto dal popolo rispetto agli altri poteri dello Stato di diritto costituzionale, e così via).

Rispetto a queste tendenze che rimettono in discussione i principi stessi del costituzionalismo liberaldemocratico, ben vengano allora le riflessioni, ancora attuali, di un “classico” come Costantino Mortati.

Ma vi sono numerosi altri punti interessanti - anche ai fini della discussione italiana di questi anni in merito alla legislazione elettorale - del testo di Mortati, come la giustificazione della lista bloccata, la natura pubblicistica del partito, la possibilità – prevista appunto dalla legge cecoslovacca del 1920 – della decadenza del mandato politico di parlamentare pur in vigenza del divieto del mandato imperativo. La lista bloccata è accettata purché ci sia una selezione democratica dei candidati all'interno dei partiti e a cui gli iscritti possano partecipare con pieni diritti, garantiti da un controllo giurisdizionale esterno (vedasi l'*Appendice* al volumetto, contenente una proposta di progetto per la disciplina del procedimento di scelta dei candidati alla costituente). Il che comporta però l'accettazione della natura pubblicistica del partito (per le funzioni pubbliche che svolge), sulla base della

quale solo può operare una regolamentazione della vita interna dei partiti in senso democratico.

Com'è noto, l'Assemblea Costituente seguì una via diversa da quella prospettata da Mortati. Ma soprattutto i partiti hanno seguito poi un via diversa da quella immaginata sia da Mortati sia dai costituenti che formularono l'art. 49 della Costituzione, articolo che prescrive il primato dei cittadini sui partiti, intesi come mezzo e collettori/interpreti della loro volontà. E c'è da chiedersi oggi se non sia il caso, proprio perché in presenza di partiti labili, deboli, spesso inghiottiti e schiacciati dalla personalità dei leader di turno, di riprendere e rilanciare l'idea della regolamentazione pubblicistica a tutto campo dei partiti (e che non sia limitata al pur importante aspetto del finanziamento pubblico).

Infine, la possibilità della decadenza dei parlamentari sotto forma di espulsione sia dal gruppo parlamentare che dal partito - una possibilità evocata dagli odierni critici del divieto del vincolo di mandato, come il Movimento 5S - è ben circoscritta solo al caso estremo di "indegnità politica" (quindi riferita solo agli aspetti etici dei comportamenti e non alle posizioni politiche espresse) e la cui decisione è comunque sottoposta al controllo esterno di un apposito tribunale elettorale (quindi sono escluse decisioni arbitrarie dei dirigenti di partito). In questi termini e con questi limiti la proposta non sembra in contraddizione con il divieto di mandato imperativo e come tale potrebbe anche essere riproposta oggi.

Veniamo ora, in conclusione, alla considerazione dell'impatto che la pandemia sta avendo sui processi politici.

La prima tendenza evidente è la necessità di centralizzazione delle decisioni per fronteggiare l'emergenza sanitaria ed economica e sociale (quest'ultima sarà presumibilmente di più lunga durata). Le leadership di governo sono chiamate direttamente in causa relativamente alla loro capacità o meno di dare risposte rapide ed efficaci su entrambe le emergenze. Già alcuni importanti leader di governo come Boris Johnson, Donald Trump e Jair Bolsonaro hanno avuto notevoli sbandamenti nel fronteggiare la e nell'assumere dure misure di contenimento della pandemia, sia per una netta sottovalutazione del problema, sia perché restii a seguire le indicazioni degli scienziati (oppure, al contrario, pronti a seguire indicazioni discutibili di isolati esperti, come nel caso dell'"immunità di gregge"), sia perché non volenti di adottare drastiche misure impopolari, sia ancora perché più sensibili ai costi dell'emergenza economica rispetto a quella sanitaria. Il fatto è che governare le emergenze implica qualità di leadership ben diverse da quelle richieste nel cavalcare le ondate populistiche. In un certo qual modo la *responsiveness* deve cedere il passo alla *responsability*. L'empatia con l'elettorato non può più basarsi su fattori emotivi, quand'anche empatici, ma su fattori razionali e realistici. Né aiuta questi leader, in qualche modo tutti con tratti fortemente populistici/demagogici, il loro sovranismo isolazionista. Battere il virus implica, infatti, la necessità di cooperazione interna ed esterna con tutti gli altri stati e organizzazioni internazionali, dal reperimento dei materiali sanitari alla ricerca di antidoti farmacologici, compreso un possibile vaccino, fino alla gestione dei flussi umani e così via. Se è vero, come si è affermato, che una certa

globalizzazione esce ridimensionata, se non rimessa in discussione, dalla pandemia, è anche vero che i singoli stati non ce la possono fare da soli. A una minaccia globale si deve rispondere con strategie globali.

Alla inevitabilità della maggiore centralità acquisita dagli esecutivi e della centralizzazione della gestione delle risposte, fa da *pendant* la necessità di una attivazione/partecipazione dal basso, sia per l'esigenza di un coordinamento tra centro e livelli intermedi di potere e amministrazione (siano questi le regioni, i comuni o gli stati della federazione), sia perché le decisioni devono poi essere implementate nei territori e devono essere condivise dagli stessi cittadini. Si pensi solo alle diverse risposte date dalle regioni in relazione alla presenza o meno diffusa sul territorio della medicina di base. Le regioni che hanno mantenuto una rete territoriale di medici e strutture sanitarie (come il Veneto) hanno risposto meglio, in termini di efficacia nel contenimento del virus, rispetto a regioni (come la Lombardia) che avevano smantellato queste reti. Le decisioni, insomma, non possono essere calate semplicemente dall'alto, anche quando giuste, ma devono giovare dell'apporto di una complessa macchina amministrativa e tecnica lungo il percorso che dal centro va alle periferie e soprattutto devono avere il sostegno convinto dei diversi operatori (medici, infermieri, personale paramedico, forze dell'ordine ecc.) e della popolazione.

Un'altra necessità emersa nell'emergenza sanitaria è quella di basare le decisioni di fronteggiamento e di contenimento del virus sull'evidenze scientifiche e mediche, ossia sulle competenze riconosciute dalla comunità scientifica. Ma ciò non può significare l'abdicazione della politica a una nuova tecnocrazia (in questo caso la potremmo definire "medicocrazia"). In ultima istanza le decisioni devono essere politiche, sia perché le valutazioni finali di scelta devono contemplare i diversi interessi in campo (certamente il diritto alla salute viene prima di ogni altra cosa, ma fino a un certo punto) tra i quali si situano non solo quello relativo alla salute ma anche quelli economico-sociali (non si può rischiare di morire di fame o di affrontare la caduta nella disoccupazione e nella miseria), sia perché le posizioni dei medici/scienziati (virologi, epidemiologi, infettivologi, biologi ecc.) non sempre sono univoche e concordi tra loro. I politici devono dunque mediare tra i diversi interessi in gioco, valutando le conseguenze di ogni scelta, e devono saper scegliere tra posizioni medico/scientifiche anche diverse tra loro. E tuttavia un aggancio al mondo delle competenze è necessario e ineludibile. E non solo nell'affrontare l'emergenza sanitaria, ma anche quella economico-sociale che non è meno grave della prima.

E qui sorge l'esigenza di dotarsi da parte della classe politica di una capacità di programmazione di medio-lungo periodo. Le epidemie e le pandemie esistono, possono comparire improvvisamente anche dopo lunghi periodi di latenza o di silenzio. E la specie umana fa parte della natura, nonostante tutti i progressi scientifici e tecnologici. Si può essere ricacciati, tanto più in un mondo globalizzato, nella sfera delle interdipendenze con il mondo animale. Di fronte a questi mali naturali che hanno contrassegnato tutta la storia dell'umanità – ma che oggi si propagano con una velocità impressionante rispetto al passato – l'unica difesa è la preveggenza e l'approntamento per tempo di misure adeguate (lo stesso discorso vale per il cambiamento climatico e per l'ambiente, così come per i danni

economici causati dalla pandemia). L'allarme per il pericolo di pandemie era stato lanciato già da anni da scienziati e da alcuni politici (in particolare da Barack Obama). Ma nulla è stato fatto dalle classi politiche di governo. Il fatto è che l'agenda politica dei temi da trattare non può essere solo quella che si manifesta all'interno di sempre più brevi cicli elettorali, tanto da farci vivere in una campagna elettorale permanente. Inevitabilmente i temi da campagna elettorale sono solo quelli immediati del presente. Sollevare e trattare temi più di lungo periodo, ossia quelli del futuro, non sembra pagare - finora - elettoralmente. Perlomeno finché non sorgano correnti di opinione e movimenti/partiti che pongano i problemi da affrontare in termini di verità e di lungimiranza in nome di un interesse generale appropriatamente inteso e che per questo si impongano nella partita elettorale. Il che significa che le democrazie (che poi alla fine sono i cittadini stessi) devono scrollarsi di dosso le pulsioni demagogiche e premiare la *responsability* nel gioco politico-elettorale.