

## *Proporzionale è meglio (TALPA-VolereLaluna)*

### **La lezione elettorale dei costituenti**

Antonio Mastropaolo

Per comprendere la natura del dibattito sulla scelta del sistema elettorale in sede costituente, occorre tener presente la grande novità istituzionale della fine della guerra, cioè l'affermazione del partito politico come soggetto costituzionale sovrano.

È indubbio che già sotto il regime fascista si fosse iniziato a parlare di una vera e propria valenza costituzionale del partito, seppure del partito unico e comunque senza mettere in discussione il principio costituzionale monarchico su cui si fondava lo Statuto albertino. La "deposizione" di Mussolini, il 25 luglio del 1943, assunse almeno in apparenza i caratteri di una restaurazione costituzionale. Ma con l'8 settembre e la fuga del re le coordinate costituzionali cambiarono. Nella nascita, il giorno dopo del CLN, cui aderirono le forze antifasciste, si può riconoscere un simbolico passaggio di testimone costituzionale. I partiti politici, riemersi dalla clandestinità, assunsero su di sé il compito di guidare la liberazione dal nazifascismo. Si può pertanto affermare che, messo da parte ogni ideale di sovranità originaria del popolo, il detentore ultimo del potere politico divenne quell'insieme di forze politiche organizzate che più tardi scriveranno la nuova costituzione. Fu un mutamento di paradigma tutt'altro che indolore. Sul piano internazionale basti ricordare come Churchill in più occasioni abbia manifestato ostilità nei confronti di questa nuova soggettività costituzionale, preferendo coltivare un rapporto più "convenzionale" con la Corona, nel frattempo rifugiatasi nel Regno del Sud. È anche da ricordare come, sul piano interno, molte esperienze costituenti "dal basso", maturate nel corso della Resistenza, saranno poi accantonate, forse condizionando in senso conservatore le scelte future dei costituenti.

Non a caso Vezio Crisafulli ha definito i partiti come i veri padri della Costituzione. Tutte le decisioni del periodo costituente, a suo avviso, sembrano riflettere la loro ingombrante presenza, a partire dalla definizione delle modalità d'elezione dell'Assemblea costituente. Negli atti della commissione incaricata di redigere la legge elettorale per la sua elezione, si legge che la scelta del sistema elettorale proporzionale era dovuta alla particolare natura di questa assemblea. Non era quest'ultima un parlamento ordinario, chiamato a esercitare l'attività legislativa e a svolgere normali funzioni di controllo politico sull'azione di governo. Si trattava piuttosto di un'assemblea straordinaria, con «eccezionali poteri temporanei, per la costituzione di un nuovo ordinamento istituzionale dello Stato». La natura della rappresentanza era pertanto differente rispetto alla tradizione giuspubblicistica, poiché gli eletti che ne avrebbero fatto parte non sarebbero stati liberi di valutare le situazioni politiche, ma avrebbero esercitato il potere «secondo determinate direttive politiche» provenienti dai partiti. Ne discendeva la convinzione che non si potesse, per la sua elezione, ricorrere a un sistema elettorale maggioritario, se non si voleva che la nuova costituzione risultasse "imposta" da una maggioranza. Gli stessi commissari favorevoli al collegio uninominale finirono perciò per aderire alla proposta di rappresentanza proporzionale, accogliendo anche il principio dello scrutinio di lista, seppur temperato dal voto di preferenza. Allo stesso ordine di idee corrisponde la proposta, non accolta, di introdurre l'obbligatorietà del voto avanzata da Costantino Mortati, in parte preoccupato della diseducazione democratica degli italiani, in parte determinato nel sostenere che la natura del corpo elettorale, in quanto organo collegiale dello Stato con funzione pubblica, imponeva di configurare il voto come un dovere da esercitare nell'interesse della società politica. Si può quindi sostenere che la scelta elettorale in favore del sistema proporzionale fu condizionata dalla particolare natura attribuita alla rappresentanza costituente: poiché operava il principio

implicito per cui i detentori ultimi del potere politico erano i partiti antifascisti, occorreva che tutti partecipassero all'esercizio del potere costituente, proporzionalmente in base ai voti ottenuti dal corpo elettorale, per il quale si configurava se non un obbligo giuridico, quanto meno un dovere civile di esercitare il diritto di voto.

Diverso è il discorso riguardo alla scelta del sistema elettorale da adottare per l'elezione del parlamento dopo la conclusione dei lavori della Costituente. Nel dibattito interno alla Seconda sottocommissione, il tema della rappresentanza fu declinato in termini tradizionali. Non mancavano i sostenitori del sistema maggioritario uninominale maggioritario. Tra di essi spicca la figura di Einaudi, erede della cultura liberale e convinto che i programmi dei partiti fossero destinati ad essere solo apparenza, come a suo parere avveniva negli Stati Uniti e in Inghilterra, e che alla fine la scelta elettorale sarebbe stata sempre fatta sulle persone. Secondo Mortati tale impostazione apparteneva però al passato, mentre il nuovo regime imponeva al popolo di abituarsi «non solo alla migliore scelta degli uomini (esigenza anch'essa essenziale) ma alla valutazione e scelta dei programmi». Bisognava altresì considerare che il numero degli elettori era ben più ampio rispetto al passato, tanto che era inimmaginabile che comparisse sulla scena politica, se non in forma organizzata. Era un argomento che risentiva del carattere dei partiti di massa, impostisi non più come semplici collettori di interessi, ma come portatori di visioni del mondo in grado di farsi indirizzo politico per il Paese.

Questa linea di pensiero domina il dibattito sulla proposta di inserire il sistema proporzionale nell'articolo dedicato alla composizione della Camera dei deputati. Proprio Mortati riteneva che fosse opportuna l'indicazione costituzionale, poiché la legge elettorale avrebbe condizionato il funzionamento dello Stato e dei suoi organi. Altri costituenti, come Emilio Lussu e Piero Calamandrei, sostennero che non fosse il caso di introdurre un simile vincolo, poiché le leggi elettorali non hanno carattere di permanenza, ma piuttosto "fluttuante". Dello stesso avviso era il liberale Aldo Bozzi secondo il quale «assai più del meccanismo elettorale, sia il principio dell'organizzazione della vita pubblica in forma di partiti che può influire sull'essenza della Costituzione». Altri ancora, come Renzo Laconi del PCI, sostennero invece che la costituzione non era «un documento eterno», ma un documento riferentesi al periodo storico che si stava attraversando. Poiché il sistema elettorale che meglio rispondeva alle esigenze storiche del momento era quello dello scrutinio di lista con rappresentanza proporzionale, gli sembrava ovvio che nella Costituzione esso andasse indicato come «il normale sistema elettorale». Molti collegavano il sistema proporzionale all'idea stessa di sviluppo democratico, ma fu Terracini a offrire una lettura differente e storicamente orientata quando affermò che le vie della democrazia erano molteplici e che solo nel caso italiano la conquista della democrazia era avvenuta anche attraverso l'introduzione del sistema proporzionale. Per questa ragione esso andava indicato in costituzione. In generale, nel dibattito i proporzionalisti spiccarono, con accenti diversi, tra quanti provenivano dai partiti di massa, mentre gli altri, soprattutto liberali e qualunquisti, si dichiararono per lo più favorevoli verso sistemi elettorali di tipo maggioritario uninominale. Fu infine deciso di non inserire nella costituzione alcuna indicazione, tranne approvare un ordine del giorno, con cui si dichiarava che la Camera dei deputati doveva essere eletta con il sistema proporzionale.

Sulla questione del sistema elettorale si tornò nel dibattito in seno alla Commissione per la Costituzione quando si discusse delle modalità di elezione del Senato. Qui, a sorpresa, Togliatti, si spese a favore dell'adozione del maggioritario uninominale per l'elezione di due terzi dei senatori ritenendo che la proposta era: «politicamente saggia, in quanto si darebbe una soddisfazione a quella corrente del Paese la quale ritiene che il collegio uninominale abbia un carattere di democrazia particolare». Le reazioni furono immediate. Lussu si oppose ricordando che il collegio uninominale era sempre stato espressione di interessi individuali poco chiari nel Mezzogiorno. Rappresentava perciò un elemento di corruzione contrapposto al sistema proporzionale della Camera dei deputati che invece avrebbe contribuito a una

moralizzazione del paese. Anche Fanfani criticò la confusione che ne sarebbe seguita nelle decisioni dell'elettore. Nonostante il voto favorevole dei comunisti, la proposta di inserimento in Costituzione della previsione del sistema maggioritario fu respinta.

Giungiamo quindi alla parte di discussione più importante, quella che si svolse in assemblea plenaria a partire dal settembre del '47. Il discorso si fece più elaborato. Non è certo possibile dare qui sufficiente conto della complessità del confronto svoltosi in quella sede. I partiti avevano maturato rispetto all'anno precedente le loro convinzioni circa la struttura della forma di governo da adottare per il regime repubblicano. Anche sulla differenziazione delle modalità di formazione delle due camere l'accordo era stato oramai raggiunto. Fu più faticosa invece la decisione sul come eleggerle.

La discussione sulle modalità di formazione del Senato si svolse dopo quella sull'art. 48, relativo al diritto di voto, e sull'art. 49, sui partiti politici. Ancora è la posizione dei comunisti quella che colpisce. Vincenzo La Rocca, Antonio Giolitti e altri si spesero ancora a favore del sistema maggioritario uninominale per l'elezione del Senato: «Per questa via sarebbero forse soddisfatte tutte le aspirazioni: una seconda camera, come rappresentanza del merito personale, delle qualità, della competenza, della cultura ecc., anche come valorizzatrice dell'individuo. Ebbene, il collegio uninominale permette al corpo elettorale di fermarsi pure sulla capacità, sulle virtù dell'uomo; vi sarebbe la scelta dell'individuo, con un vaglio democraticamente compiuto». Parole dure contro questi orientamenti furono usate da Emilio Lussu: «Quest'Assemblea annovera molti giovani colleghi, preparati più di quanto noi stessi e l'opinione pubblica non ritenessimo; ma essi sono troppo giovani e ignorano quale sia stato il livello di bassa corruzione toccante gli elettori e gli eletti del collegio uninominale. Meno, naturalmente, nelle regioni del Nord, dove la democrazia aveva ed ha più vaste basi che non nel collegio elettorale; di più nel Sud dove la vita politica era un meschino mondo concentrico, gravitante attorno al fatto elettorale, in cui il deputato era un eroe...». Di conseguenza concluse: «ho conosciuto un deputato a collegio uninominale, qui dentro, che dopo che il Governo aveva posto il voto di fiducia, parlò chiedendo la strada per il suo villaggio e subordinò la concessione del voto favorevole alla costruzione di questa strada». Contro il sistema maggioritario si espresse anche il repubblicano Cino Macrelli, che si soffermò sulla novità rappresentata dai partiti di massa: «Il sistema poteva essere comodo ed utile, vorrei dire aderente alla realtà, in altri tempi, quando la democrazia, la vera democrazia, quella che noi intendiamo veramente espressione della coscienza e della maturità del popolo italiano, era semplicemente un mito, quando le elezioni costituivano soltanto la espressione, la vittoria, in certi casi, delle caste e delle classi. Oggi il Paese ha assunto altra fisionomia; dopo la prima e la seconda guerra, dopo il tormento sofferto, l'anima del popolo è ben diversa; i lavoratori sono entrati in pieno nella vita politica, nella vita nazionale, ormai sono diventati gli arbitri, devono essere gli arbitri della vita del nostro Paese. Ed è bene, allora, che anche i partiti, i quali sono espressione della coscienza popolare, dicano alta la loro parola, soprattutto quando si tratti di nominare i rappresentanti di un popolo nelle future Assemblee legislative, le quali dovranno continuare l'opera, che noi modestamente ma tenacemente abbiamo perseguito».

Numerosi emendamenti e ordini del giorno si succedettero in questi pochi giorni. Il 23 settembre 1947 fu infine votato l'ordine del giorno presentato da Giolitti, dopo la decisione di non inserire alcuna indicazione sul sistema elettorale nel testo della Costituzione: «L'Assemblea Costituente ritiene che l'elezione dei membri della Camera dei deputati debba avvenire secondo il sistema proporzionale». Per il Senato si votò invece l'8 ottobre un altro ordine del giorno che, ribadito il carattere elettivo di questa assemblea, precisava: «L'Assemblea Costituente afferma che il Senato sarà eletto con suffragio universale e diretto, col sistema del collegio uninominale», stabilendo però anche in questo caso di non inserire alcun riferimento al collegio uninominale in Costituzione.