

Mario Albertini

Tutti gli scritti

I. 1946-1955

a cura di Nicoletta Mosconi

Società editrice il Mulino

Come formare la Seconda Camera. Appunti e proposte

L'importanza del problema della Seconda Camera non ha bisogno di essere sottolineata, dato che le diverse impostazioni che se ne possono dare rientrano tutte nel quadro di quella crisi del parlamentarismo (e hanno lo scopo di risolverla) che è uno degli aspetti più caratteristici dell'intera crisi delle attuali democrazie latine. Eppure, anche nell'imminenza della promulgazione della carta costituzionale, e cioè della soluzione di questo problema, le sue basi di discussione, per lo meno in sede politica, appaiono alquanto ristrette. Pertanto, proprio allo scopo di allargare queste basi, vorrei proporre all'attenzione pubblica l'esame dei vantaggi che potrebbero derivare dall'applicazione del sistema Andrae-Hare per l'elezione della Seconda Camera.

Con tale sistema non si esce dalle prospettive delle sinistre, nella loro richiesta che la Seconda Camera non alteri la fisionomia politica del paese, quale risulta dalla Prima Camera, ossia da una base proporzionale. In questa richiesta è chiaro il concetto che la Seconda Camera non debba essere freno della Prima, ma, per ricorrere ad una immagine che ne determini largamente il senso, che sia intesa press'a poco come un volano, come disse un articolista di «Civiltà Liberale» per significare un interno meccanismo di stabilizzazione.

Non mi pare d'altronde che una retta soluzione possa esserci, al di fuori di questa generica condizione. Infatti la tesi delle destre, che finisce col proporre rappresentanze particolari, si può subito respingere se si concepisce la rappresentanza nazionale quale sintesi politica, tenuto conto del fatto che rappresentanze sezionali ed economiche, per la loro stessa definizione incapaci di dare una sintesi, la sollecitano evidentemente dal di fuori, e quindi obbligate. Una sintesi coatta, o meglio una giustapposizione forzata, non può avvenire sul piano di una democrazia politica; l'e-

sperienza corporativa era infatti naturalmente innestata sul tronco d'una dittatura.

Il sistema Andrae-Hare presenta poi un'ulteriore caratteristica, non offerta dalle soluzioni finora proposte; caratteristica che assegna una più alta funzionalità a quei sistemi – meccanismi – che siano tali da svolgersi – funzionare – da sé stessi, trovando cioè al loro interno i limiti, i canali di sbocco. Sistemi in sostanza che non dipendano da una regolamentazione esterna, ma che abbiano in sé le garanzie per una retta funzionalità.

Tenuto conto di ciò, risultano ovvi i difetti impliciti in quelle proposte tendenti a risolvere il problema della Seconda Camera mediante una regolamentazione dell'elettorato attivo e passivo, discutibile almeno secondo tre gravi punti di vista: 1) estrinsecità di un sistema di categorie di eleggibili, che verrebbe per la sua stessa natura continuamente messo in discussione, generando instabilità, con le conseguenze a questa accessorie; 2) incapacità di dare la migliore selezione possibile, non potendosi ritenere distribuita a priori in speciali categorie la intelligenza politica del paese; 3) grave limitazione ideale delle libertà e dei diritti dei cittadini, in quanto si introducono speciali categorie con speciali diritti.

Difetti tanto appariscenti, che il sistema della regolamentazione dell'elettorato attivo e passivo appare, col suo sapore arcaico, come la scelta d'un minor danno e risulta forse dal modo con cui il problema viene dalle forze politiche impostato. Che è, in fondo, o derivante da poca convinzione (le sinistre ritengono la Seconda Camera un doppione inutile), o dal timore dell'immatùrità del suffragio popolare, e quindi da desiderio di sostituirgli qualcosa d'altro.

Coloro infatti che vanno cercando con vari modi un freno per la Prima Camera, intendono costruire un limite che intervenga a costringerla quando si facesse pericolosa. In tal modo però, essendo una Camera eletta una rigorosa espressione democratica, si assume un atteggiamento negatore della democrazia, appunto perché un'espressione di essa verrebbe ad avere un limite esterno. La democrazia deve avere limiti, ma per sussistere bisogna che i suoi limiti siano all'interno di essa.

Date queste considerazioni, pare conveniente porre in discussione la possibilità d'una Seconda Camera eletta con il sistema Andrae-Hare, quando la Prima fosse eletta con la normale proporzionale. Il sistema Andrae-Hare è anch'esso proporzionale, ma

non è organato da circoscrizioni elettorali, o meglio, è organato da un'unica circoscrizione elettorale costituita da tutto il paese. Ne consegue che i collegi sono scelti a volontà, ed è data quindi la possibilità di presentarsi o presentare liste liberamente, raccogliendo i voti su tutta l'estensione territoriale della nazione. Come nella normale proporzionale, risultano eletti i candidati che ottengono un quoziente, dato dalla divisione del numero di tutti i seggi a disposizione nella Camera. Il suo meccanismo gli assegna caratteristiche ben distinte dalla proporzionale consueta. Fu proposto da Hare in Inghilterra quando già dal 1855 era stato applicato in Danimarca su progetto del ministro delle finanze Andrae, allo scopo di determinare una esatta proporzione tra l'espressione politica dell'elettorato e il numero dei seggi. Ne fu ardente apolo-gista lo Stuart Mill, che scrisse d'aver riconosciuto in questo sistema il più grande perfezionamento del governo rappresentativo, ispirandogli «nuove speranze e una maggior fede nell'avvenire della società umana». Raccolse molti consensi fra i teorici, ma, poco conosciuto dai politici, ebbe scarse applicazioni: oltre alla Danimarca, soltanto nella Tasmania e nella repubblica di Costa Rica.

I modi di applicazione del sistema Andrae-Hare, dalla presentazione delle liste alla trasferibilità del voto importano un esame tecnico; ma qui interessa vederne i risultati in sede politica, ricordando che, se è stato applicato con continuità, evidentemente non sollecita problemi tecnici insolubili.

Appare subito ovvio che cotesto sistema determina una rappresentanza in cui hanno gran parte uomini di chiara fama, poiché il quoziente agisce su tutta l'estensione territoriale del paese, cosicché per raggiungerlo uomini di segnalato valore probabilmente non avrebbero nemmeno bisogno dell'appoggio di un partito.

In genere risponde ai due requisiti fondamentali: di rispettare la fisionomia politica proporzionale del paese, e di svolgersi automaticamente, non introducendo alcuna categoria d'elettorato passivo o attivo, né di doppio grado o altro. Per tali aspetti può risultare particolarmente stabile, se consolidato da una seria esperienza. Ma le sue conseguenze, sulla Camera e sull'elettore, si spingono oltre.

La Camera infatti dovrebbe riuscire un abbastanza fedele specchio delle virtualità politiche della nazione, con deputati

maggiormente sottratti alla disciplina di partito di quanto non accada nelle Camere elette con la proporzionale normale. Ciò perché, mentre con la legge elettorale in atto l'eletto deve l'elezione al partito, col sistema Andrae-Hare, invece, la sua forza elettorale riuscirebbe piuttosto indipendente, e tale quindi da assicurarli una sufficiente autonomia. Le derivazioni di questa condizione sono appariscenti, e sono suscettibili di assumere la più grande estensione, sino a costituire una nuova possibilità di respiro liberale e di rinnovazione della funzione parlamentare.

Anche le conseguenze sull'elettorato dovrebbero risultare favorevoli. È noto il disagio provato nelle ultime elezioni per le scarse attribuzioni dell'elettore, scarse attribuzioni di scelta principalmente, che possono incrementare una disposizione negativa verso il voto, sentito come cosa poco personale e piuttosto estranea, posto che avviene entro binari rigidi sui quali non è possibile esercitare alcuna azione individuale. Il sistema Andrae-Hare darebbe invece la possibilità della più libera scelta, favorendo l'espressione dell'interiore convincimento dell'elettore, che potrebbe pertanto sentire il voto come atto affatto intimo e personale. Di fatto anche queste considerazioni comportano una possibilità di sviluppi felicissima, investendo pure un'amplissima sfera.

Tuttavia, oltre questi rilevanti vantaggi, il sistema Andrae-Hare risolve concretamente, limitato alla costituzione in particolare della Seconda Camera, il problema d'una rappresentanza politica organizzata in doppia Camera. Infatti la Seconda Camera, con le caratteristiche che le assicura il sistema, avrebbe una sua ragion d'essere come rappresentanza nazionale (riassumendo, sotto nuove prospettive, le prerogative del Senato) mentre la Prima, con la proporzionale normale, porterebbe in sede nazionale l'espressione di un voto locale, ricevendo nuova concretezza.

Per terminare le considerazioni svolte, resta da dire che si potrebbe sperare, da una rappresentanza così formata, una autentica dignità di voto, che toglierebbe motivazioni ai sostenitori del collegio uninominale, oggi determinato da interessi conservatori o da mentalità utopistiche.

Taluno potrebbe osservare che il sistema Andrae-Hare non è nella linea delle soluzioni possibili, dato il quadro attuale delle forze politiche. Non credo però che tale impossibilità sia assoluta. È vero che siamo di fronte a situazioni rigide rispetto ai partiti, ma è vero anche che, pur nella generale prospettiva europea di de-

mocrazie di partiti «organizzati», si agitano, nelle stesse forze politiche preponderanti, zone più mobili. E il sistema Andrae-Hare par essere una leggera forzatura del quadro attuale, che potrebbe avere esistenza proprio per la presenza di queste zone vive.

In «Lo Stato moderno», III (20 dicembre 1946), n. 24.