

La proposta federalista per il sistema elettorale in una federazione: le elezioni a cascata

Gruppo 3

Ufficio del Dibattito
Salsomaggiore Terme
19-20 Ottobre 2013

Introduzione
Giulia Spiaggi (Gfe Pavia)

Il contributo dell'Ufficio Formazione tratta dei sistemi elettorali nelle Federazioni, la prima parte analizza la proposta federalista delle elezioni a cascata, di seguito vengono presentati i sistemi elettorali delle federazioni esistenti operando un confronto con le proposte federaliste. La proposta delle elezioni a cascata nasce in un momento, ovvero la fine degli anni '70, molto complesso per la storia italiana. Per la prima volta viene enunciata nel '78 da Mario Albertini nel Discorso ai giovani federalisti e nasce dalla riflessione su varie tematiche collegate tra loro. La prima è la necessità di riequilibrare lo sviluppo economico e di attuare la riconversione industriale, la quale si collega non solo all'economia ma alla stessa qualità della vita infatti equivale a sottoporre alla volontà umana il processo storico-sociale. La riconversione industriale deve essere pianificata anche sotto l'aspetto urbano ed ecologico poiché implica anche il bisogno di controllare direzione, modo e localizzazione del processo produttivo, quindi necessita di una nuova politica di governo del territorio. Per i federalisti questo significa che ogni livello territoriale deve avere il suo governo indipendente e coordinato con gli altri come avviene appunto nel modello federale. Solo così il piano globale attuato dal livello di governo più esteso potrà farsi carico dei problemi che si manifestano nelle realtà locali. Solo queste conoscono i problemi che si esprimono nella loro realtà e possono trasmettere questa conoscenza ai livelli più elevati in cui questi problemi potranno trovare soluzioni integrate. Questa capacità di autogoverno delle realtà locali implica un maggiore coinvolgimento dei cittadini nella formazione delle decisioni politiche. Solo rendendo i cittadini più liberi e responsabili si potrà garantire la loro efficace partecipazione al processo democratico e si darà loro la possibilità di essere davvero sovrani. Questi dibattiti si legavano alla discussione sulla democrazia partecipativa e sulla democrazia militante, cioè la necessità per i cittadini di aderire a valori comuni di legalità e solidarietà e rispetto delle istituzioni per poter partecipare alla vita politica dello stato. I federalisti grazie alla loro attenzione per gli aspetti istituzionali hanno analizzato il legame tra queste problematiche e il sistema elettorale adottato. Infatti il sistema elettorale è uno degli aspetti istituzionali che maggiormente influenza l'espressione della volontà generale e la formazione delle decisioni politiche. Nella prima parte della relazione verrà analizzato il sistema elettorale a cascata che prevede una rigida successione delle elezioni a partire dal livello di governo più basso ed a seguire in quelli superiori. In ipotesi potrebbe essere adottato in una futura federazione mondiale. Abbiamo analizzato il problema della partecipazione, i presupposti del modello e le sue caratteristiche istituzionali. Considerando il suo status di modello non totalmente articolato le proposte istituzionali sono state sviluppate fermo restando che ogni proposta viene giustificata anche in relazione alle esigenze contemporanee. Ovviamente ulteriori specificazioni sono sempre possibili. Nella seconda parte vengono analizzati i sistemi che si sono storicamente affermati nelle varie federazioni considerando l'importanza che hanno nel determinare il grado di democraticità del paese stesso. Nell'analisi si tiene conto dell'approccio federalista per cercare di

operare un confronto tra il modello e i sistemi che si sono via via affermati nelle federazioni.

Il problema della partecipazione e il sistema elettorale a cascata **Livia Liberatore (Gfe Roma)**

Il dibattito sul sistema elettorale della Federazione Europea non può prescindere dalla valutazione della situazione attuale in cui si innesta, affinché questo non rimanga un dibattito puramente teorico ed astruso dalla realtà.

Nel trattare il tema delle elezioni a cascata in questi anni, bisogna considerare che, nel periodo storico che stiamo attraversando, la crisi della partecipazione politica è un fenomeno largamente diffuso, capace di assumere diverse sfumature. Le ideologie tradizionali appaiono spesso come incapaci di far fronte alle sfide attuali, e l'opinione pubblica non si sente più rappresentata dai partiti. Si è rotto il nesso fra elettore e eletto. Rottura che assume contorni drammatici quando vengono alla luce vicende di utilizzo deformato dello strumento della politica per interessi personali. Gli elettori mettono in dubbio la capacità dei partiti di interpretare le loro esigenze. Le riflessioni avanzate in merito alle cause di tale "lontananza" dei partiti sono diverse, non ultime quelle relative al fenomeno della globalizzazione e quelle della crisi economica e finanziaria mondiale, che sembrano aver prodotto una progressiva omologazione della dimensione politica alle esigenze di natura economica, determinando anche nei partiti politici un effetto di sbandamento, che rende ancor più sfumato il loro impianto ideologico.

Inoltre, un altro fattore su cui riflettere è che l'Europa non viene generalmente vista come un campo in cui esplicitare la partecipazione. È diffusa, infatti, la concezione di un deficit democratico nelle istituzioni europee per cui l'unico spazio in cui la democrazia può esistere è quello nazionale.

Tutto ciò avviene in un quadro più generale di difficoltà della democrazia. Secondo Rossolillo, infatti, l'istituto della rappresentanza nel quadro dello Stato nazionale, non è sufficiente a colmare il fossato che divide governanti e governati, in quanto comporta una limitazione della partecipazione dei cittadini. Tuttavia, l'ideale democratico rimane una delle motivazioni più profonde dell'azione politica delle frazioni attive dei popoli della Terra che ancora lottano per liberarsi dall'oppressione proprio perché l'essenza del suo messaggio è quella della promessa della scomparsa del potere attraverso la realizzazione della sovranità popolare (Rossolillo, 1985). Il fatto quindi che il problema di conciliare l'idea della sovranità popolare con l'esigenza di applicare le istituzioni democratiche al governo di vasti spazi non sia stato finora risolto non significa che esso non possa essere avviato a soluzione in futuro. Questo è un problema che si è posto per la prima volta in termini concreti con l'inizio dell'esperienza federale americana, in cui ci troviamo in presenza non più di un solo ordine di governi uniti in un'associazione per la difesa comune, ma di due ordini di governi coordinati e indipendenti ciascuno nella propria sfera. Secondo Rossolillo, sono proprio i due elementi congiunti dell'indipendenza e della coordinazione a porre in termini nuovi il problema del governo democratico di vasti spazi. Essi, infatti, rendono pensabile un'articolazione istituzionale in cui il governo locale, in quanto indipendente, possa sperimentare forme avanzate di autogoverno senza subire interferenze da parte del governo centrale; ma nella quale, allo stesso tempo, grazie alla coordinazione esistente tra i due livelli di governo, il contenuto delle decisioni prese al livello regionale si possa in un certo qual modo "" al livello generale.

In realtà, continua Rossolillo, nelle esperienze federali storicamente svoltesi fino al momento in cui scrive, ciò non è accaduto se non in minima parte, perché, da un lato, in un sistema fondato su due soli ordini di governo, il livello regionale, che in ipotesi gode dell'indipendenza, è già troppo esteso per essere la sede di genuine esperienze di autogoverno democratico e, dall'altro, il coordinamento tra i due livelli avviene soltanto attraverso gli strumenti del bicameralismo a livello centrale e del regolamento dei conflitti di competenza da parte del sistema giudiziario, il che è insufficiente per assicurare una autentica continuità tra livello regionale e livello generale nel meccanismo di formazione della volontà politica.

In un'Europa federale la situazione sarebbe diversa e permetterebbe di superare il deficit democratico. La presenza di diversi livelli di governo, infatti, assicurerebbe la partecipazione, in particolare attraverso l'elemento fondamentale del sistema elettorale. Questa è, infatti, secondo Albertini, la maggiore questione costituzionale da trattare, a causa dell'intrinseca relazione del sistema elettorale con la formazione della volontà generale.

Il modello di elezioni a cascata risponde proprio all'esigenza di far parlare i cittadini. La formazione della volontà pubblica avverrebbe, in questo modello, tramite elezioni successive e coordinate dal livello locale a quelli intermedi fino a quello generale, in modo che ogni gruppo umano prenda coscienza dei suoi problemi mentre dà forma alla sua volontà, e poi inserisca successivamente, con l'elezione sempre più allargata, questa conoscenza e questa volontà nella conoscenza generale e nella volontà generale. Se il sistema elettorale non è un effettivo processo di formazione della volontà pubblica, i cittadini esercitano la volontà a vuoto (deliberano senza sapere) e gli esperti restano all'oscuro dei concreti bisogni dei gruppi umani, che per definizione sono conosciuti da essi medesimi o da nessuno. Ciò che è necessario, secondo Albertini, è che a livello di elezioni di quartiere si dibattano i problemi del quartiere, a livello di elezione cittadina si dibattano i problemi della città, ma sulla base della conoscenza di quelli del quartiere, e così via a tutti gli altri livelli. Questo perché la volontà generale è veramente tale se e solo se la sua formazione parte dalla volontà sociale di ogni singolo uomo, cioè dalla volontà dei gruppi presi alla dimensione nella quale si manifesta la prima, e più diretta, socialità. La libertà e la partecipazione degli individui possono manifestarsi efficacemente ad un livello generale solo se si esprimono compiutamente anche a livello locale. E' necessario quindi far coincidere il più possibile la volontà generale con il governo a tutti i livelli. È questo il senso della democrazia partecipativa.

Anche Rossolillo ritiene che l'esistenza di una molteplicità di livelli di governo possa garantire la partecipazione dei cittadini

Egli afferma dunque che la direzione su cui bisogna avanzare per trasformare la sovranità popolare da ideale in realtà in ambiti territoriali sempre più vasti è quella di articolare il principio federale in modo da far discendere l'elemento dell'indipendenza fino a sfere di autogoverno sufficientemente ristrette da fare da quadro adeguato ad esperienze autenticamente partecipative e comunitarie, e da rafforzare contemporaneamente quello della coordinazione mediante l'introduzione di meccanismi istituzionali che consentano di collegare efficacemente la formazione della volontà politica a tutti i livelli in un unico processo ascendente in forza del quale i contenuti della volontà generale emersi ai livelli nei quali essa si esprime spontaneamente si trasferiscano ai livelli territoriali superiori.

In questa prospettiva, Rossolillo ritiene che alcune suggestioni per concreti avanzamenti teorici sulla strada che si sta tentando di percorrere si possano trarre dall'esame del modello di federalismo post-industriale, il quale risponde all'esigenza di garantire la articolata (una programmazione riguardante la sfera economica e territoriale che si realizzi democraticamente attraverso la collaborazione di diversi centri territoriali di iniziativa e di decisione, a seconda della dimensione dei problemi che devono essere di volta in volta affrontati). Questa, a sua volta, richiede una struttura istituzionale di natura federale, che però si distingua nettamente dal modello classico per una serie di caratteristiche, la cui funzione specifica sia appunto quella, da un lato, di estendere l'elemento dell'indipendenza, facendone un attributo anche di ambiti territoriali di dimensioni autenticamente comunitarie e, dall'altro, di rafforzare quello della coordinazione in modo da rendere il sistema istituzionale nel suo complesso capace di produrre decisioni che, senza sacrificare l'indipendenza di ognuno dei livelli che lo compongono, siano l'espressione di quell'unica volontà generale che si manifesta più genuinamente nel quadro delle comunità di base.

I presupposti del modello Miriam Postiglione (Gfe Milano)

Il sistema elettorale cosiddetto "a cascata" si inserisce in quelle che sono le caratteristiche essenziali

che distinguono il modello del federalismo post-industriale dal modello di federalismo classico. Per questo motivo è necessario contestualizzare la proposta di utilizzo di tale sistema alla luce delle altre caratteristiche del modello federativo di nuovo ordine.

Il federalismo post-industriale si contraddistingue, innanzitutto per la pluralità di livelli in cui si articola il governo federale. Il principio federale viene articolato in una serie di cerchi concentrici a partire dal quartiere, per una serie di livelli intermedi. La prima dimensione è quella del quartiere in quanto rispecchia un quadro adeguato ai fini della realizzazione di forme di autogoverno comunitarie e partecipative autentiche, in piena attuazione dell'indipendenza di governo di cui il principio federale è espressione. Il quartiere non presenta quella che, invece, è la seconda caratteristica del sistema, comune a tutti gli altri livelli di governo, il bicameralismo federale in ogni livello. Terza caratteristica è, appunto il sistema elettorale a cascata.

Il sistema si pone di dare piena attuazione al secondo aspetto del principio federale, ovvero la coordinazione tra i vari ordini di governo. La coordinazione fa sì che sia il modo di formazione della volontà politica che il contenuto delle decisioni presi a ciascun livello siano trasferiti al livello superiore. Il sistema elettorale si costituisce di una rigorosa regolamentazione costituzionale della successione temporale delle elezioni dei corpi legislativi ai vari livelli, a partire al livello inferiore, e va a garantire una più fedele trasmissione della volontà generale dall'ambito in cui si forma ai livelli sempre più lontani.

Se si guarda alla Federazione Statunitense si nota come la coordinazione tra i due soli livelli di governo esistenti è data dal bicameralismo a livello centrale e dal regolamento dei conflitti di competenza ad opera del potere giudiziario, meccanismi che non consentono né si preoccupano di garantire una continuità della formazione della volontà politica.

Tornando invece al modello di federalismo post industriale è possibile riflettere su quali sarebbero gli apporti del sistema elettorale a cascata sulle istituzioni, in particolare in merito agli organi legislativi. Come visto precedentemente, gli organi legislativi sono improntati al bicameralismo ad ogni livello. La camera bassa si contraddistingue per un numero di componenti più ristretto rispetto alle tradizionali prime camere, ciò in ragione della struttura federale a più livelli. La ripartizione del lavoro legislativo tra i vari organi rappresentativi fa venir meno la necessità di rappresentare direttamente gli interessi locali al livello più elevato in quanto, da un lato, i problemi delle comunità locali vengono affrontati nella dimensione territoriale e di governo in cui si pongono e, dall'altro, essendovi coordinazione tra i vari livelli, la scadenza temporale dettata dal sistema elettorale è garanzia di continuità della volontà politica tra i diversi ordini di governo. Deriva che, in tale modello federale, i deputati delle camere basse dovrebbero essere eletti ad ogni livello in collegi unici in modo che essi non si trovino a dover anteporre gli interessi della porzione di territorio da cui sono democraticamente legittimati con le elezioni, agli interessi della totalità. La funzione specifica delle elezioni a cascata è proprio "quella di evitare una contrapposizione astratta tra l'interesse del tutto e l'interesse delle parti, dando una forma concreta - attraverso il meccanismo di formazione della volontà politica- all'interesse generale inteso come sintesi degli interessi delle parti che compongono il sistema politico nel suo insieme". Si deve inoltre tenere presente che la struttura bicamerale fa sì che la camera alta sia camera di rappresentanza degli interessi dei distinti ambiti territoriali di ciascun livello, mentre la camera bassa è chiamata unicamente a individuare e declinare in decisioni legislative l'interesse generale di tutto il livello.

Il collegio unico a tutti i livelli comporta due conseguenze: l'impiego dello scrutinio di lista e l'utilizzo di un sistema di preferenze obbligatorie, al fine di aggirare la problematica del clientelismo.

Per quanto riguarda la rappresentanza nelle Seconde Camere si deve confermare il principio della pariteticità in virtù della funzione di garanzia che questa è chiamata a svolgere. La differenza tra le due camere emerge da un lato nell'adozione del collegio unico per la sola prima camera mentre la seconda camera dovrà essere eletta sulla base di tanti collegi unici quanti sono gli ambiti territoriali che dovranno essere rappresentati al livello superiore. Dall'altro, una seconda differenza con la prima camera si ha anche in merito alle tempistiche. Se il fine delle elezioni a cascata è quello di fare emergere nella campagna elettorale le problematiche relative a ciascun livello, nonché la

connessione con le problematiche sorte al livello inferiore, allora, al fine di sensibilizzare al meglio i rappresentanti di ciascuna seconda camera, è bene che le elezioni di questa siano contestuali all'elezione della prima camera al livello immediatamente inferiore così che la campagna elettorale sia incentrata sugli stessi temi. Sul tema del sistema elettorale in sé sembra più adatto il voto singolo trasferibile, tipico del mondo anglosassone che si inserisce all'interno di una formula elettorale proporzionale a voto di preferenza.

Si nota quindi quanto sia decisivo il ruolo del sistema elettorale ai fini della realizzazione di un sistema governativo e, in particolare, la centralità dell'attuazione, e ancor prima la necessità di definirne tutti gli aspetti ancora oscuri, di un sistema elettorale a cascata per il corretto esplicarsi del principio federale sia nell'aspetto dell'indipendenza di ciascun ordine di governo che nell'aspetto della coordinazione tra i vari livelli.

Le proposte istituzionali Matteo Sabini (Gfe Pescara)

Il modello proposto dal Prof. Rossolillo nel saggio del 1985 Per un nuovo modello di democrazia federale è sicuramente il più approfondito dal punto di vista dell'impianto istituzionale. Egli indica livelli di rappresentanza organizzati – a parte quello più basso, relativo ai quartieri – su due camere, una bassa, portatrice degli interessi del livello immediatamente inferiore, ed una alta, con compiti legislativi e legata al governo tramite rapporti di fiducia/sfiducia. I metodi ed i principi relativi alle elezioni delle camere divergono a seconda del ramo considerato.

Nel caso della camera alta, con funzioni legislative, si propone l'elezione dei rappresentanti in collegi unici, di modo tale, sostiene l'autore, di garantire che costoro siano portatori dell'interesse generale e non, come avviene spesso nelle moderne democrazie, di interessi localistici; inoltre, si sostiene che in questo modo sarà possibile l'elezione di figure di spicco e di alta qualità, considerate come garanzia di buon funzionamento della democrazia. L'interrogativo che ci si potrebbe porre è relativo alla piena correttezza delle giustificazioni sottese alla proposta. Se è vero che in un contesto di collegio unico a prevalere sono gli interessi d'insieme più che quelli globali, è forse pur vero che una sorta di legame con il territorio da parte dell'eletto sarebbe impossibile da cancellare, e non basta sostenere che le funzioni assegnate a questa camera sono di livello generale, poiché imponendosi a tutti i cittadini dei livelli più bassi, le leggi hanno comunque un riscontro territoriale. Inoltre sarebbe opportuno aprire una parentesi sul significato che si potrebbe oggi dare, alla luce delle influenze dei mezzi di comunicazione, alla definizione "candidati di spicco": con ciò si possono, oggi, intendere grandi personalità della società intesa nel suo complesso e che saprebbero meglio rappresentarla dentro ad istituzioni politiche, oppure personaggi che riescono ad essere più votati, poiché più noti di altri, e senza badare alle loro qualità (specificando "potenzialmente in grado di attirare su di sé un largo numero di consensi", la definizione "candidati di spicco" potrebbe essere intesa in questo senso)? In ogni caso, i primi, pur potendo garantire un'alta qualità politica e legislativa, potrebbero non essere in grado di attirare voti; voti che sicuramente attirerebbero i secondi, senza poter però garantire una elevata qualità. Infine, si potrebbero porre dubbi sulla reale capacità dei collegi unici di garantire l'inesistenza di legami tra candidati e lobbies, ma, anzi, il rischio permane e forse è anche più forte, dovendo i primi garantirsi un largo numero di consensi per essere eletti, i quali potrebbero essere garantiti, appunto, da lobbies.

La camera bassa, invece, dovendo garantire la rappresentanza degli interessi locali, adotterebbe collegi in base a ciò, specificando, inoltre, che ogni istituzione locale dovrebbe essere rappresentata in maniera paritaria come ad esempio nel Senato USA. Entrambi sono presupposti essenziali per la caratterizzazione in senso federale di un sistema di governo. Ciò che pare di difficile attuazione è la realizzazione di una seconda camera per ogni livello di governo con esclusione dei quartieri, ovvero da quello sovranazionale fino a quello comunale, in particolare in un momento storico in cui si discute della razionalizzazione degli enti di governo e della riduzione del numero dei rappresentanti (uscendo dai dibattiti italiani – dove, parlamento a parte, il numero degli eletti negli enti locali è diminuito – basti pensare alla riduzione degli eurodeputati). Più realizzabile e semplice sarebbe,

invece, prevedere enti e consigli che fungano di raccordo tra i diversi enti di governo: si pensi, nell'esempio italiano, al Consiglio delle Autonomie Locali (CAL) che in ogni regione rappresentano gli interessi degli enti locali. In casi simili, ovviamente, verrebbe meno il concetto di elezione “a cascata” delle camere basse, non essendo questi organismi di elezione diretta.

L'autore propone poi per entrambe le camere il metodo dello scrutinio di lista e di rendere obbligatoria la preferenza quindi invalidando le schede che non ne esprime alcuna con l'obiettivo di ridurre le pratiche clientelari. Questa seconda proposta sembra irrealizzabile, sia perché non permette di non scegliere un candidato preciso – opzione, contestabile o meno, ma che fa pur sempre parte della libertà di scelta dell'elettore – sia perché non prende in considerazione l'impossibilità o difficoltà di voto da parte dell'elettorato analfabeta a meno di utilizzo di sistemi di voto tecnologici. Infine, v'è da dire che non sempre la facoltà della preferenza comporta clientelismo, poiché nel segreto dell'urna l'elettore può comunque non rispettare eventuali promesse fatte fuori dal seggio.

Oltre alle istituzioni con funzione legislativa, l'autore affronta anche quella con funzione esecutiva, che immagina propria di un organismo collegiale nominato dai livelli inferiori, sullo stampo della Commissione Europea. Il testo preso in considerazione non può prendere in considerazione un dibattito vivace in seno all'UE, relativo proprio alla mancanza di rappresentanza dell'organo che prende le decisioni; inoltre un sistema pensato per rappresentare la volontà di tutti i cittadini di una federazione, che si immagina addirittura mondiale, sembra contrastare con la proposta di togliere a costoro il potere di scegliere il presidente di questo governo. Il nodo cruciale, e quello di più difficile soluzione, riguarda però la possibilità di sciogliere le camere da parte della presidenza soprattutto in caso di impasse, che farebbe così venire meno il carattere “a cascata” delle elezioni; la questione diventa ancora più complicata se si pensa alla mancanza di rapporti di sfiducia/fiducia tra esecutivo e camera bassa. L'autore sostiene infatti che in una federazione con molti livelli di governo l'impasse istituzionale di uno non danneggi il sistema nel suo complesso, mentre sappiamo che, nel mondo attuale, anche uno Stato non federato che si trovi in un momento di precarietà ed incertezza istituzionale può danneggiare altri Stati, ed in particolare le economie; si pensi a cosa accadeva alle economie durante i problemi per l'approvazione delle norme sul fiscal-cliff negli USA, per non parlare poi degli effetti in un'unione monetaria di governi instabili come quelli italiani o greci. L'autore propone l'istituto della sfiducia costruttiva per evitare crisi di governo, mentre parla di una sorta di potere di sostituzione dell'esecutivo, integrato da rappresentanti dei livelli di governo più bassi, nei casi in cui le camere non riescano a creare una maggioranza. In questo secondo caso, l'autore non prende in considerazione che un buon metodo per garantire la formazione di un governo risiede nella scelta di meccanismi elettorali adatti.